

إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة

"دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"

Terminating the Public Employee Due to Inefficiency
"A Comparative Study between the Jordanian Laws and the Kuwaiti Laws"

إعداد الطالب:

مبارك بداح محمد البداح

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد وليد العبادي

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2011

تفويض

أنا الطالب مبارك بداح محمد البداح أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ **إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة – دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي** للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: مبارك بداح محمد البداح

التوقيع:

التاريخ: ١٨ / ١٢ / 2011

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "**إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة: دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي**".

وأجيزت بتاريخ ١٨/١٢/٢٠١١م.

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور محمد العبادي	رئيساً ومشرفاً	....
الدكتور عبد السلام هماش	عضواً	....
الدكتور سليم حتاملة	عضواً خارجياً	....

شكر وتقدير

أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى أستاذي الدكتور محمد وليد العبادي الذي له يد لا أنساها ما حييت، لتقبله الإشراف على هذه الرسالة، الذي لم يبخل عليّ بجهده في تزويدي بمعرفته العلمية أثناء إعداد هذه الدراسة، فجزاه الله عني خير الجزاء. كما وأتقدم بالشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الدراسة ولما سيبدونه من ملاحظات قيمة تثري الدراسة.

هذا وأتقدم إلى الأساتذة الأفاضل في كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط ممثلة بعميدها، بعظيم الشكر والامتنان لكل ما قدموه لي من عون ومساعدة خلال دراستي في الجامعة.

والشكر لكل من أسهم في إتمام هذا العمل.

فللجميع خالص شكري وتقديري.

الباحث

الإهداء

الحمد لله الذي وفقني في إنجاز هذه الدراسة التي أهديها إلـى مَن اعطـى دون أن ينتظر يوماً المقابل وسعى لأن تكون أحلامي واقعاً وجاهد لكي أكون . . .

أبي

إلى صاحبة أعظم قلب . . . إلى بحر الحب ونبع الحنان . . .

أمي

إلى عضدي وسندي . . .

أشقائي وشقيقاتي

إلى مَن أدخلوا الفرحة والسعادة إلى قلبي . . .

أصدقائي

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة

إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة
"دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"

إعداد الطالب:
مبارك بداح محمد البداح

إشراف الأستاذ الدكتور:
محمد وليد العبادي

الملخص باللغة العربية

تناولت الدراسة موضوع إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، وتهدف هذه الدراسة إلى بيان مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وبيان واجبات وحقوق الموظف العام، ومحظورات الوظيفة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني والكويتي، وكذلك بيان حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة سواء أثناء فترة التجربة، أو لبلوغه السن القانونية، أو بسبب فقد الجنسية، أو بسبب الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، أو بسبب عدم اللياقة الصحية في القانونين الأردني والكويتي.

ولتحقيق ذلك فقد قسمت هذه الدراسة إلى خمسة فصول، تناولت في الفصل الأول مقدمة الدراسة، وفيها تناولت الحديث بإسهاب عن فكرة عامة حول موضوع الدراسة وأهمية الموضوع، وأسباب اختيار الموضوع، وإشكالية البحث، وحدوده، والدراسات التي اعتمد عليها الباحث في بحثه، ومنهج البحث، وخطة البحث.

أما الفصل الثاني فتحدثت فيه عن تعريف الوظيفة العامة، والموظف العام، وبيان علاقته بالدولة، وكذلك بيان واجباته وحقوقه، وشروط تعيينه.

أما الفصل الثالث فتناولت النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام بسبب الكفاءة من حيث بيان المقصود بذلك، وكذلك بيان حالات انتهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته، ومدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته، وذلك من حيث بيان الوقت الذي تمارس فيه الإدارة سلطتها في هذا الإنهاء، وكذلك رقابة القضاء الإداري على قرار الإدارة المتضمن إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته.

وفي الفصل الرابع تناولت الآثار القانونية والمادية المترتبة على قرار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته. وفي الفصل الخامس خلص الباحث إلى عدة نتائج وتوصيات تم التوصل إليها بهدف حل الإشكاليات القانونية المثارة في هذه الدراسة.

Terminating the Public Employee Due to Inefficiency
"A Comparative Study between Jordanian Law and Kuwaiti Law"

By
Mubark Badah Mohammad Badah
Supervisor
Prof. Dr. Mohammad Walid Al-Abadi

Abstract

The study the subject of an end to the service of the public officer because of inefficiency, the aim of this study to a statement of the concept of public service and public officer and the statement of the duties and rights of the public officer, taboos general function in the system of Jordanian and Kuwaiti Civil Service, as well as the statement cases of termination of the public officer because of inefficiency Both during the period of experience, or reaching the legal age, or because of loss of nationality, or because of judging it a felony or misdemeanour prejudicial to honour and the Secretariat, or because of lack of fitness health in Jordanian and Kuwaiti laws.

To that end, this study were divided into five chapters, dealt with in Chapter I Introduction the study, which dealt with the talk at length about the idea of general on the subject of study and the importance of the subject, and the reasons for the selection of the subject, and controversial research, and limitations, and studies, which was adopted by a researcher in his research, research and curriculum, and the plan of research.

Chapter II, in which they spoke about the definition of the public service, public officer, and the statement of its relationship with the State, as well as a statement its duties and rights, and conditions of his appointment.

Chapter III dealt with the legal system of the end of the service of the public officer from efficiency because of a statement that meant, as well as the statement cases of the end of the service of the public officer because of his incompetence, and dealt with the extent of the authority of the administration to put an end to the service of the public officer because of his incompetence, in terms of a statement a time when the Administration its authority in this termination, as well as control of the administrative judiciary on the administration's decision containing the termination of the service of the public officer because of his incompetence.

In chapter V concluded, a researcher to several conclusions and recommendations have been reached with a view to resolving legal problems raised in this study.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة

أولاً: تمهيد:

إن الوظيفة العامة، هي من أوسع موضوعات القانون الإداري؛ لأنها لا تتعلق بالأجهزة والتنظيمات الإدارية المتصلة بالخدمة المدنية فحسب، وإنما بالمسار الوظيفي للموظف العام منذ تعيينه في الخدمة وحتى انقطاع علاقته بالوظيفة العامة بإحدى طرق الانفكاك عن الخدمة[1].

وإن المطلع على تاريخ الأمة الإسلامية وحضارتها ليعجب بتراث هذه الأمة العظيمة التي كانت مناراً للعلم والمعرفة في معظم فترات تاريخها المجيد، وإن المتتبع لها يجد أنها ومنذ أربعة عشر قرناً عرفت الوظيفة العامة وشاغلها، وقد كان يلقب فيها بأسماء مختلفة وحسب وظيفه مثل الوظيفة أو الإمام أو الوالي أو المحتسب أو الجابي ... إلى غير ذلك من الألقاب التي تجمعها تسمية الموظفين العموميين في الأنظمة المعاصرة[2].

---

[1] بطارسة، سليمان سالم (1987)، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص10.

[2] سليمان، مختار عيسى (1998)، الوظيفة في الفقه الإسلامي – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة، الجامعة الأردنية، ص13.

إن الوظيفة العامة في أي نظام قانوني ينبغي أن تلتزم الإدارة عند شغلها بمبدأ الجدارة والكفاءة، بعيداً عن المحسوبية في شغل الوظائف العامة التي عانت منه الدول منذ فترات طويلة.

وبالرغم من وضع شروط محددة يجب توافرها في الموظف العام عند التعيين، تسهم في اختيار أفضل المرشحين لشغل الوظيفة العامة من الناحية النظرية، إلا أنه يجب على الإدارة أن تتحقق وتتأكد من صحة هذا الاختيار من الناحية العملية؛ وذلك لمعرفة مدى كفاءة الموظف العام، ويظهر ذلك من خلال تقييم أدائه بشكل مستمر واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الموظف عند تدني مستوى كفاءته التي تصل حدّ إنهاء خدماته بسبب عدم الكفاءة إذا توافرت إحدى حالاتها[1].

ثانياً: مشكلة الدراسة:

لم يحظ موضوع إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية بالتنظيم القانوني لدى المشرّع الأردني والكويتي؛ ذلك أن أسباب انتهاء خدمة الموظف العام جاءت عامة لدى المشرّعين المذكورين، ولم يرد ضمنها إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، إذ جاء هذا الموضوع في مواد متفرقة في نظام الخدمة المدنية

---

[1] الصالح، بدرية جاسر (دون سنة نشر)، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص10.

الأردني رقم (30) لسنة 2007، وكذلك في المرسوم رقم (15) لسنة 1979 الخاص بالخدمة المدنية في دولة الكويت.

ومن هنا تثار مشكلة عدم التنظيم القانوني المستقل لموضوع الدراسة في القانونين الأردني والكويتي.

وكذلك تثار مشكلة تتعلق بالأحكام القانونية التي تطبق في حالة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته؛ لاختلاف هذه الأحكام عن تلك التي تطبق في حالة انتهاء خدمة الموظف العام بشكل عام.

كما تثار مشكلة تتعلق بماهية القرار الإداري الذي يصدر من جهة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، فيما إذا كان هذا القرار من قبيل العزل، أم من قبيل الفصل؛ ذلك أن لكل من مصطلحي "العزل" و "الفصل" مجاله الخاص، فلا يستعملان مترادفين، فالفصل أوسع نطاقاً، في حين أن العزل ينحصر في نطاق حالة إنهاء خدمة الموظف بقرار تأديبي.

ثالثاً: هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى بيان النظام القانوني الذي يحكم إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، وذلك في كلٍ من القانون الأردني والكويتي، بغية الوقوف على الجوانب القانونية المنظمة لهذا الموضوع.

رابعاً: أهمية الدراسة:

إن الوظيفة العامة موضوع حديث قديم، ونشأة الدولة يلازمها بالضرورة نشأة الوظيفة العامة؛ لأنها تحتاج لمن يقوم بمهماتها المتعددة، لذلك تلجأ إلى تعيين الأكفاء من أبناء وطنها ليقوموا بتحمل مهماتها نيابة عنها[1].

إن التشريعات في أي دولة تهتم بالوظيفة العامة، وتحاول علاج المشاكل المعنية بالوظيفة العامة والموظف العام، وقد أخذت بعين الاعتبار تجارب الدول الأخرى.

وإن الأردن والكويت، كغيرهما من الدول، يسعيان باستمرار لإيجاد نظام مميز للخدمة المدنية الذي يتصف بالتغيير والتجديد والتطوير؛ ليكون أقرب إلى العدالة والشفافية، وهو البنية الأساسية لتحديد علاقة الموظفين بالدولة من حيث تعيينهم، وبيان رواتبهم، وترقياتهم، وتأديبهم، وانتهاؤها، ولكي يعكس هذا النظام نجاحه وإبداعه، لا بد أن يكون من ينال صفة الموظف العام على درجة من الكفاءة على جميع المستويات سواء الفنية أو المسلكية أو العمرية أو الصحية، وإلا فمن الأجدى انقطاع علاقته بالدولة، وذلك من خلال إنهاء خدماته.

---

[1] شطناوي، علي خطار (1998)، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ص24.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع سواء من الناحية العملية والنظرية، فقد ارتأيت أن أتناول دراسته في ظل نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي، مبيناً الأحكام التي تنظم هذه المسألة، مع إجراء دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت في هذا المجال.

خامساً: أسئلة الدراسة:

تطرح الدراسة عدة أسئلة، تتمثل بالآتي:

1. ما المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام ؟
2. ما طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة ؟
3. ما الشروط المتطلبة لتعيين الموظف العام ؟
4. ما واجبات وحقوق الموظف العام ؟
5. ما النظام القانوني الذي يحكم إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته؟
6. ما المقصود بإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة ؟
7. ما حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته ؟
8. ما مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته ؟
9. ما مدى رقابة القضاء الإداري على قرار الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته ؟

10. ما الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته ؟

سادساً: حدود الدراسة:

يأمل الباحث أن تتضح معالم هذه الدراسة في النصف الأول من العام الدراسي 2012/2011، التي تقتصر حدودها على تناول جزئية معينة من موضوع مهم جداً، هو إنهاء خدمة الموظف العام، إذ اقتصرت حدودها على حالة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة. وعليه، يخرج من حدودها الحالات الأخرى كالاستقالة والاستيداع وإنهاء الخدمة بالطريق التأديبي والتقاعد.

كما وتقتصر حدودها على تناول موقف القانون الأردني والكويتي المنظم للوظيفة العامة، وذلك من خلال إجراء دراسة مقارنة بين موقف هذين القانونين، للخروج بتصور شامل حول موضوع الدراسة.

سابعاً: محددات الدراسة:

لا توجد أية قيود تحد من تعميم نتائج هذه الدراسة؛ كونها إحدى الدراسات القانونية التي تتناول موضوعاً من موضوعات القانون الإداري المتصل بالوظيفة العامة. وعليه، لا توجد أية قيود من تعميم نتائجها في الأردن والكويت وأية دولة عربية أخرى.

ثامناً: مصطلحات الدراسة:

تورد الدراسة معاني أهم المصطلحات، وهي:

- الوظيفة: هي مجموعة من المهمات والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها[1].
- الموظف: هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[2]. ويعرف أيضاً بأنه: كل مَن يشغل وظيفة مدنية من وظائف عمله الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته[3].
- الجهة الحكومية: هي كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانة العامة للدولة أو ملحقة بها[4].

[1] المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
[2] المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
[3] المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979.
[4] المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979.

- القرار الإداري: هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك جائزاً وممكناً، وكان الباعث إليه تحقيق مصلحة عامة[1].

تاسعاً: الإطار النظري:

للوقوف على حقيقة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة: دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي سيتم تناول الدراسة في خمسة فصول، يتناول الفصل الأول مقدمة الدراسة من حيث بيان فكرة عامة عن موضوع الدراسة ومشكلتها وهدفها وأهميتها وأسئلتها وحدودها ومحدداتها ومصطلحاتها الإجرائية والدراسات السابقة ومنهجيتها.

وخصص الفصل الثاني ليتناول ماهية الوظيفة العامة، وفيه أربعة مباحث، يتناول المبحث الأول تحديد معنى الوظيفة العامة والموظف العام، ويتناول المبحث الثاني طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، ويتناول المبحث الثالث شروط تعيين الموظف العام، ويتناول المبحث الرابع حقوق الموظف العام وواجباته.

أما الفصل الثالث فيتناول النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، وفيه ثلاثة مباحث؛ يتناول المبحث الأول تحديد المقصود بانتهاء خدمة

---

[1] أبو العينين، ماهر (دون سنة نشر)، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، القاهرة، ص431.

الموظف العام وكفاءته، ويتناول المبحث الثاني بيان حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته، ويتناول المبحث الثالث بيان مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته.

أما الفصل الرابع فقد خصص ليتناول آثار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته، وذلك في مبحثين؛ يتناول الأول الآثار القانونية، في حين يتناول الثاني الآثار المادية. وقد تضمن الفصل الخامس الخاتمة والنتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث.

عاشراً: الدراسات السابقة:

تناول الفقهاء البحث في قضية إنهاء خدمة الموظف العام بشكل عام في كتبهم المختلفة، وفي أبواب الفقه القانوني المختلفة، منها ما هو معاصر ومنها ما هو قديم، ولم أقف على دراسة متخصصة في موضوع البحث، إلا أن هناك بعض الدراسات لها صلة بالموضوع وهي:

- دراسة الجراح، عناد رضوان (1996)، **فصل الموظف العام، دراسة مقارنة**[1].

تناولت الدراسة الحالات التي يتم فيها إنهاء خدمة الموظف العام بالفصل نتيجة لعقوبة تأديبية، أو عقوبة إدارية، أو عقوبة قانونية وهي دراسة قانونية جاءت مقارنة بين القانون الأردني والمصري والعراقي والفرنسي.

- دراسة القبيلات، حمدي سليمان (2002)، **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة**[2].

عالجت هذه الدراسة طرق انتهاء الخدمة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني في غير حالة التأديب، مقارناً ذلك بالقانون العراقي والمصري والفرنسي وهي: الاستقالة، والتقاعد، والاستيداع، وفقدان الوظيفة، وإلغاء الوظيفة، والتسريح، وفقدان الجنسية، وفقدان اللياقة الصحية، وبلوغ السن القانونية للتقاعد، وتميزت هذه الدراسة بأنها جمعت بين رأي الشريعة الإسلامية ونظام الخدمة المدنية الأردني كدراسة مقارنة بينهما.

---

[1] رسالة دكتوراه (منشورة)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

[2] منشورة من خلال دار وائل للنشر والتوزيع، عمان – الأردن.

- دراسة الطبطبائي، عادل (1998)، **الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين**[1].

تناولت هذه الدراسة حالات انتهاء خدمة الموظف العام بالفصل بقرار تأديبي، والاستقالة، وإسقاط الجنسية الكويتية أو سحبها، وبلوغ السن المقررة لترك الخدمة، والوفاة، وعدم اللياقة الصحية أو استنفاذ الإجازة المرضية، والإحالة على التقاعد.

- دراسة العتيبي، صالح ناصر (2005)، **انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي**[2].

وفي هذه الدراسة تناول الباحث حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب صدور حكم جزائي على الموظف، وذلك في ضوء تشريعات الخدمة المدنية والعسكرية في دولة الكويت.

وتختلف الدراسات السابقة عن دراستي الحالية في أنها لم تتناول موضوع إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، الأمر الذي ستعالجه دراستي بشكل مفصّل في القانون الأردني والكويتي.

---

[1] منشورة من خلال مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

[2] بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 29.

أحد عشر: منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على منهج البحث النوعي المقارن، وذلك من خلال إجراء دراسة مقارنة للأحكام المتعلقة بإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الواردة في القانونين الأردني والكويتي، وكذلك تحليل آراء الفقه القانوني بخصوص المسائل المثارة في الدراسة، وأيضاً بيان الأحكام القضائية الإدارية الصادرة بخصوص هذا الموضوع في الأردن والكويت.

الفصل الثاني

ماهية الوظيفة العامة

تحتل الوظيفة العامة مكانة وأهمية خاصة في أي دراسة من الدراسات القانونية والإدارية، ولها علاقة وثيقة بالدولة من خلال تنمية الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فيها، ولا يمكن للدولة أن تحقق أهدافها التي تصبو إليها إلا من خلال الرقي بالوظيفة العامة على مستوى تنظيمي دقيق وسليم من كافة النواحي.

وحيث أن عنوان هذه الدراسة متعلق بجزئية خاصة من إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم الكفاءة، فإن من الضروري أن نضع مدخلاً عاماً حول الوظيفة العامة من حيث تحديد معناها وكذلك معنى الموظف العام، وبيان طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، وكذلك بيان شروط تعيين الموظف العام، وبيان حقوقه وواجباته. وعليه، سأقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث، هي:

المبحث الأول: تحديد معنى الوظيفة العامة والموظف العام.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة.

المبحث الثالث: شروط تعيين الموظف العام.

المبحث الرابع: حقوق الموظف العام وواجباته.

المبحث الأول

تحديد معنى الوظيفة العامة والموظف العام

لا يوجد تعريف موحد للموظف العام يطبق في جميع دول العالم؛ بسبب اختلاف الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل بلد من البلدان التي لها نظام قانوني خاص تخضع له الوظيفة العامة.

وحيث أن الإدارة تمارس وظائفها واختصاصاتها عن طريق الأشخاص الذين تستخدمهم لهذه الغاية، فإن هؤلاء الأشخاص هم أداة الدولة في القيام بجميع أوجه نشاطاتها، ويشغلون الوظائف التي يتم إنشاؤها لتحقيق هذه الأغراض[1]. لهذا، وفي ضوء هذا البيان رأينا أن نستعرض في هذا المبحث معنى الوظيفة العامة والموظف العام، وذلك من خلال ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة:

أصلهما من الفعل الثلاثي (وَ ظَ فَ) يوظف وظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، ووُظُف، ووظّفَ الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يَظِفُه: أي يتبعه. ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر وهو ما فوق الرسغ من

---

[1] الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص29.

قائمة الدابة إلى الساق. ويقال: للدنيا وظائف، ووظف: أي نواب ودول، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيف الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك، أو هي: العمل الدائم بأجر بشركة أو مؤسسة حكومية. وخراج الوظيفة: الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض أم لم تزرع[1]. وبالنتيجة يمكن استخراج المعنى اللغوي للوظيفة العامة أنها تعني: التقدير والديمومة، والتقدير يكون في منح بدل تقديم الشيء وبشكل دوري ودائم.

المطلب الثاني: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع:

بين نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام. إذ عرف الوظيفة العامة بموجب المادة الثانية من هذا النظام، بأنها: "مجموعة من المهمات والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهمات من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات".

---

[1] ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9، 358. وأيضاً: ابن فارس، أبو الحسين أحمد (1993)، معجم مقاييس اللغة، دار الجليل، بيروت، الطبعة الأولى، ج6، ص122.

أما تعريف الموظف العام، فقد أورده المشرّع الأردني في المادة الثانية من النظام المذكور، بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

هذا وقد تناول المشرّع الكويتي تعريفاً للموظف العام في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979، بأنه: "كل مَنْ يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

في حين لم يضع المشرّع الكويتي تعريفاً للوظيفة العامة بخلاف المشرّع الأردني الذي تناول تعريفاً لها كما ذكرنا آنفاً.

ومن خلال تحليل التعاريف السابقة، يتضح بأن المشرّع الأردني والكويتي لم يضعا تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، بل اكتفيا في تحديد من تنطبق أحكامه عليه، كما أنهما لم يتطلبا أن تكون الوظيفة دائمة لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

أما من يتقاضى أجراً يومياً فهو غير مشمول بأحكام الوظيفة العامة، رغم أن الأعمال التي يقوم بها قد توصف بأنها أعمال وظيفية عامة، ولا بد في رأيي

الشخصي من شموله في مظلة الوظيفة العامة. بموجب تعديل تشريعي على نظام الخدمة المدنية الأردني، كعمال المياومة كما هو الحال في قانون الخدمة الكويتي[1].

هذا وتقسم الوظائف في قانون الخدمة المدنية الكويتي إلى وظائف دائمة ووظائف مؤقتة، وذلك وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (12) من هذا القانون. والوظائف الدائمة، هي الوظائف المخصصة للموظفين الكويتيين الذين يستمرون في أعمالهم الوظيفية حتى يتم بلوغهم السن المقررة لانتهاء الخدمة، وذلك باستثناء الوظائف القيادية التي تم توقيتها لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وباستثناء بعض الوظائف التي يشغلها عدد من الكويتيين بموجب عقود خاصة مثل عقد عمل ممرض متدرب الصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998، وعقد عمل تعيين موظفين كويتيين بالإدارة العامة للطيران المدني والصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (8) لسنة 2000، بالإضافة إلى عقود أخرى تضمنتها بعض اللوائح في الجهات ذات الكوادر الخاصة، غير أن الدولة قد تلجأ إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة كعدم وجود العدد الكافي الذي تتوافر فيه شروط شغل

---

[1] انظر: المادة (12) من قانون الخدمة الكويتي التي شملت بأحكام هذا القانون الوظائف الدائمة والمؤقتة. وراجع أيضاً: تعريف الموظف العام الوارد في المادة الثانية من هذا القانون.

بعض الوظائف الدائمة، أو الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية، أو استجابة للتعاون الدولي ... إلخ، ويتم إلحاق هؤلاء بالخدمة[1].

أما الفقرة الثانية من المادة المشار إليها، فقد قسمت الوظائف الدائمة إلى مجموعات رئيسة ذات نشاط متشابه وهي:

1. مجموعة الوظائف القيادية.
2. مجموعة الوظائف العامة.
3. مجموعة الوظائف الفنية المساعدة.
4. مجموعة الوظائف المعاونة.

وهكذا تعد كل مجموعة من هذه المجموعات الرئيسة وحدة مستقلة قائمة بذاتها، بينما توجد علاقة بين وظائف المجموعة الواحدة تتم عن طريق الترقية بين درجات كل مجموعة ما عدا مجموعة الوظائف القيادية التي يتم شغل الدرجة الأعلى فيها عن طريق التعيين وليس الترقية[2].

وقد أشار قانون الخدمة المدنية الكويتي في المادة الثانية إلى تعريف الجهة الحكومية بأنها: "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها".

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص36.

[2] الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص64.

من النص السالف الذكر يتضح لنا جلياً، أن تحديد ما إذا كانت جهة ما تعد جهة حكومية في نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية أم لا، يتوقف على تحقيق أمرين[1]؛ أولهما: الاسم الذي يطلق على الجهة، وثانيهما: نوع الميزانية.

الأمر الأول: عضوي، أي المنظمة أو الجهاز الذي يراد معرفة ماهيته، وما إذا كان وزارة أم إدارة أو وحدة إدارية.

الأمر الثاني: مالي، أي الميزانية، ذلك لأن التعريف لم يكتف بتحديد الجهة الحكومية بالرجوع إلى اسم المنظمة الإدارية، وإنما اشترط فوق ذلك أن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

هذا بالنسبة لتعريف الجهة الحكومية في مجال إعمال قانون الخدمة المدنية الكويتي وهو ما يعرف بالتعريف الضيق، أما بالنسبة للتعريف الواسع، فقد قضت المادة الأولى من القانون رقم (19) لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية، بأن: "الجهات الحكومية هي الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة"، وفي رأيي أن هذا التعريف يعمل به فقط في مجال تطبيق قانون دعم العمالة.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص39.

وجدير بالذكر أن أهمية هذا التعريف تكمن في مدى سريان قانون الخدمة المدنية على أجهزة الدولة المختلفة، إذ حددت المادة الثالثة من هذا القانون مجال سريانه وقصرته على الجهات الحكومية والجهات التي تنظم شؤون الخدمة المدنية فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، ولا تسري أحكامه على العسكريين من الجيش والشرطة والحرس الوطني.

وطبقاً لتعريف قانون الخدمة المدنية الكويتي، يعد الشخص موظفاً بتوافر شرطين، هما:

الشرط الأول: أن يشغل وظيفة مدنية بصرف النظر عن كونها من الوظائف الدائمة أو المؤقتة وأياً كانت المجموعة الرئيسة التي تشتمل عليها، وأياً كانت جنسية شاغلها كويتي أو غير كويتي، وأياً كانت أداة شغله هذه الوظيفة بقرار، وأياً كانت سلطة إصداره بعقد أياً كان نوعه، وسواء أكان التعيين تحت التجربة أم بدونها، وسواء استحق بعد انتهاء خدمته معاشاً تقاعدياً أو مكافأة أم لم يستحق شيئاً منها، وأياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته[1].

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص41.

الشرط الثاني: أن تكون الوظيفة من وظائف إحدى الجهات الحكومية بالمعنى الذي حدده المشرّع عند تعريفه الجهة الحكومية في ذات المادة الثانية المشار إليها آنفاً.

وهكذا يكون توفر هذا الشرط بالرجوع إلى وظائف الجهات الحكومية المختلفة أياً كانت التسمية التي تطلق عليها سواء أكانت وزارة أم إدارة عامة أم هيئة عامة أم غيرها ممن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

ومن استقراء الشرطين سالفي الذكر يتضح للباحث الآتي:

1. استبعاد الوظائف العسكرية، ومن ثم يكون شاغلوها من غير الموظفين بالمفهوم الذي حدده النص.
2. استبعاد الجهات غير الحكومية بالمفهوم الوارد بتعريف القانون للجهة الحكومية، ومن ثم يكون موظفو هذه الجهات من غير الموظفين المعنيين بالنص.

وقد سبق بيان أن تعريف الجهة الحكومية الوارد بقانون دعم العمالة يعمل به فقط في مجال تطبيق أحكام ذلك القانون.

يتضح لنا من خلال نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الكويتي، أن القانون هو الذي يحكم العلاقة بين الموظف والجهات الحكومية التي يعمل لديها، إذ ليس كل من يتعامل مع الجهات الحكومية يمكن عده موظفاً ينطبق عليه أحكام هذا

القانون، كما أن هناك بعض الجهات التي تعتبر جهات حكومية بالمعنى القانوني يميزها عن القطاع الأهلي، ومع ذلك لا يحكم قانون الخدمة المدنية العلاقة بينها وبين موظفيها[1].

هذا ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد استثنى الموظفين الذين يعملون بالأجر اليومي من تعريف الموظف العام، ولم يعرف الجهة الحكومية، على خلاف قانون الخدمة المدنية الكويتي الذي شمل جميع الوظائف الدائمة والمؤقتة وقسم الوظائف إلى عدة تقسيمات.

المطلب الثالث: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في الفقه القانوني والقضاء:

من الصعب تعريف "الوظيفة العامة" تعريفاً دقيقاً شاملاً، إلا أن بعض الفقه القانوني، عرفها بأنها: "كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعامل محددة، ويطلق على شاغلها اسم "الموظف العام"[2].

وتكون الوظيفة العامة على أنواع: دائمة أو مؤقتة، وهي مشغولة أو شاغرة، ولكل واحد منها تعريفها الخاص[3]:

---

[1] الطبطبائي، عادل، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، 1980، ص31.

[2] انظر: حبيش، فوزي (1982)، الموظف العام وحقوقه وواجباته، المنظمة الإدارية، القاهرة، ص19. والعتوم، منصور (1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشروق، عمان، الطبعة الأولى، ص18. وكنعان، نواف (دون سنة نشر)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ص36.

[3] انظر: الطماوي، سليمان محمد (1970)، الوجيز في الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص290-292.

1. فالوظيفة الدائمة، هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين.
2. أما الوظيفة المؤقتة، فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت، ينتهي في زمن محدد، أو تكون مستحدثة في الأصل لغرض مؤقت.
3. وتكون الوظيفة مشغولة، عندما يعين فيها موظف يقوم بتأدية المهمات المحددة في إطارها المعروف.
4. أما إذا وجدت الوظيفة، وأحدثت بموجب نص معين، ولم يعين فيها موظف لشغلها لسبب من الأسباب، فتسمى عندئذ "وظيفة شاغرة".

ولكي تتصف الوظيفة بالعمومية، وتكون وظيفة عامة، فإنه لا بد أن تؤدي في دوائر الدولة وأجهزتها، وأن يكون لها الطابع الحكومي، وهذا ما يميزها عن الوظيفة الخاصة التي تمارس في الدوائر والمؤسسات الخاصة، التي تتصف بالتالي بطابع الخصوصية[1].

وقد ذهب بعض الفقه القانوني إلى إضفاء صفة العمومية، ليس فقط على وظائف وزارات الدولة وإداراتها العامة، وإنما على وظائف المؤسسات العامة أيضاً، لأنها تخدم أهدافاً عامة، وتمارس اختصاصات عامة، ذات طابع حكومي، بالإضافة إلى أنها أنشئت من قبل الدولة، وأن خضوع هذه المؤسسات العامة لقانون أو نظام

---

[1] الشيخلي، عبد القادر (1999)، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ص29.

خاص بها، لا يحول دون اعتبار وظائفها وظائف عامة. وعلى هذا، فالوظيفة العامة تضم مجمل العاملين في الإدارات العامة، أياً كان نظامهم الأساسي، فهم جميعاً "موظفون عامون"[1].

وتتمتع الوظيفة العامة بالسلطة العامة، بمعنى أن لقراراتها صفة الإلزام، ووجوب التنفيذ، تحت طائلة مساءلة المخالفين ومعاقبتهم، وهذا ما لا يتوافر بالطبع للوظيفة الخاصة التي لا تمارس سلطة عامة، تسبغ على أعمالها صفة الإلزام، إلا أن الدولة قيدت الموظف بمجموعة من القيود والضوابط القانونية. ومن بين هذه الضوابط خضوع الوظيفة العامة، وبالتالي الموظف العام إلى رقابة قضائية لا تخضع لها الوظيفة الخاصة والموظف الخاص، كما أن أعمال الموظف تخضع أيضاً للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية في الدولة، وذلك بحسب النظام المعتمد[2].

أما بخصوص تعريف الموظف العام في الفقه القانوني، فقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه: الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة

---

[1] الكبيسي، عامر (1980)، إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية، بغداد، الطبعة الأولى، ص61.

[2] الجمل، محمد حامد (1985)، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ص28.

داخلة في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه[1]. ويلاحظ على هذا التعريف أنه يتوسع في مدلول الموظف العام.

وقد ذهب جانب آخر من الفقه القانوني إلى تعريف الموظف العام بأنه: الشخص الذي يسهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، ويكون إسهامه في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة تنطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة[2].

وقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه: الشخص الذي يتقلد مهمات وظيفته بصورة قانونية بتعيينه حسب الأصول من السلطة المختصة[3].

من خلال التعاريف السابقة يتضح للباحث أن الفقه القانوني يؤكد بوجود عدة عناصر لا بد من توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام هي: الخدمة الدائمة في مرفق عام، وأن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أجهزتها، وأن يتم تعيين الشخص بقرار من السلطة الإدارية المختصة قانوناً.

---

[1] مهنا، محمد فؤاد (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص518. والبنا، عاطف (1979)، مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ص98.

[2] الجمل، محمد، مرجع سابق، ص163. وخلف الله، أحمد طه (1998)، الموظف في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ص142.

[3] الغويري، أحمد عودة (1989)، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، ص122. والعتوم، منصور، مرجع سابق، ص18. والطبطبائي، مرجع سابق، ص31.

أما عن موقف محكمة العدل العليا الأردنية من تعريف الموظف العام، فقد قضت في أحد أحكامها بأن الموظف العام هو: الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة[1].

هذا وقد عرفت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت "الموظف العام" بأنه: كل شخص يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر، وأن يكون قد شغل مركزه الوظيفي بطريق قانوني سليم سواء بصفة دائمة أو مؤقتة[2].

يلاحظ أن القضاء الإداري في الأردن، وكذلك إدارة الفتوى والتشريع في الكويت قد شملت في تعريف الموظف العام كافة العاملين بالمرافق العامة، وأن الاختلاف في الموقف القضائي بين الأردن والكويت بخصوص تعريف الموظف العام هو أن محكمة العدل العليا الأردنية تطلبت توافر قيام الموظف العام بعمل دائم، في حين أن إدارة الفتوى والتشريع في الكويت لم تميز بين الموظف العام الذي يعمل بصفة دائمة، أو مؤقتة.

---

[1] عدل عليا رقم 88/88 سنة 1989. وعدل عليا رقم 99/182 سنة 2000. وعدل عليا رقم 2002/191 سنة 2003 (منشورات مركز عدالة).

[2] انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، الجزء الخامس، ديسمبر، 2007، ص60.

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة

ثار التساؤل بين الفقه والقضاء الإداريين حول طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة، إذ اتجه الرأي في البداية إلى اعتبار هذه العلاقة تعاقدية ثم استقر الأمر أخيراً على اعتبارها علاقة تنظيمية طبقاً للقوانين والأنظمة، وهذا ما نعرضه في مطلبين.

المطلب الأول: العلاقة العقدية:

تقوم هذه العلاقة على أساس أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، وترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة أيضاً، ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية، لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، ويوصف هذا العقد بأنه عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به عملاً قانونياً، فهذا العقد هو الذي يحدد حقوق

والتزامات كل من الطرفين، وبالتالي فإن الموظف يكون في مركز شخصي تعاقدي شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص[1].

لقد انتقدت هذه النظرية، ومن أبرز هذه الانتقادات[2]، هي:

1. من الناحية الشكلية:

إن تعيين الموظف في خدمة الدولة لا يتم أبداً نتيجة لمناقشات حرة أو مساومات بينه وبين الدولة كما تفترض ذلك فكرة التعاقد في القانون المدني. وعليه، يستحيل القول بأن هناك إيجاباً أو قبولاً حراً يتبادلهما الموظف والدولة، فتعين الموظف وتحديد مركزه القانوني يتم بناءً على قرار التعيين وحده وليس بناءً على رغبة أو إرادة الموظف، وبالتالي لا مجال لوجود مساومات حول أحكام الوظيفة، ذلك أن هذه جميعها مقررة في القوانين والأنظمة، وتترتب جميع هذه الأحكام بمجرد صدور قرار التعيين.

---

[1] انظر: حبيب، محمود أبو السعود (دون سنة نشر)، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص110. وأبو زيد، محمد عبد الحميد (2007)، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، الطبعة الثانية، ص196. وشطناوي، مرجع سابق، ص51.

[2] انظر في هذه الانتقادات: الحلو، ماجد راغب (2006)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص198. وحشيش، عبد الحميد كمال (دون سنة نشر)، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص51-52. وأبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص198.

2. من الناحية الموضوعية:

إن من نتائج فكرة العقد في القانون المدني القاعدة القائلة: "بأن العقد شريعة المتعاقدين". وهذا ما يتعارض مع ما تقضي به فكرة المرافق العامة التي تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حيث لن تستطيع الإدارة في هذه الحالة أن تعدل في مركز الموظف إلا بموافقة ورضاه بعدّه متعاقداً في ظل فكرة العقد المدني، كما أن الموظف يمكنه فسخ العقد إذا اختلت بشروط العقد، وهذا مما يخالف قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير والتطوير باستمرار بواسطة الإدارة وحدها.

إضافة إلى أن هذا الوضع يهدم قاعدة أساسية من قواعد القانون الإداري وهي أن الموظف قد وجد من أجل الوظيفة وليس العكس، فهي أسبق في وجودها منه، ولولاها لما كانت الدولة في حاجة إليه، وهذا مما يدعم موقف الدولة في أن يكون لها وحدها حق وضع الأحكام المنظمة للوظيفة العامة وتعديلها في كل وقت وفقاً لما تمليه عليها المصلحة العامة للدولة.

3. النتائج المعروفة لفكرة العقد في القانون الخاص:

إن آثار العقد لا تمتد إلى غير الطرفين المتعاقدين، بمعنى نسبية آثار العقد، وهذا مما يتعارض مع فكرة الوظيفة العامة التي تمتد آثارها إلى غير الموظف،

ويظهر ذلك في حال تقصير الموظف في واجباته الوظيفية ليس فقط إزاء الإدارة بل إزاء الأفراد أيضاً، والذين هم ليسوا أطرافاً في العقد، حيث يجري مساءلته تأديبياً.

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص، حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام، بمعنى أن عقد الوظيفة العامة عقداً إدارياً وليس عقداً مدنياً، مما سمح للإدارة التصرف وفق الامتيازات والسلطات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإدارية وبنفس الوقت يمكنها من التعديل والتغيير وفقاً لحاجات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط التعاقد[1].

وبالرغم من أفضلية هذا الرأي عن سابقه، إلا أنه احتفظ بفكرة العقد مع استبعاد جوهره ومحتوياته، وهذا ما يتعارض مع جوهر الوظيفة العامة وضرورات المرافق العامة، فالموظف يرتبط بالدولة وينشأ مركزه القانوني بصدور قرار تعيينه كقرار إداري، وهذا يختلف عن فكرة التعاقد حتى في عقود القانون العام.

---

[1] النجار، عادل عبد الفتاح (1997)، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص137. وكامل، نبيلة عبد الحليم (1981)، الوجيز في القانون الإداري، المغرب، ص53.

المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية:

ونتيجة للانتقادات السابقة التي وجهت للنظرية العقدية، التي أظهرت عدم صلاحيتها للتطبيق في الواقع العملي لتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، فقد اتجه الفقه والقضاء إلى إيجاد نظرية جديدة لتكييف هذه العلاقة، مؤداها أن هذه العلاقة مردها إلى النصوص القانونية وحدها، سواء وردت في القوانين أو اللوائح، فهي التي تضع شروط وأحكام هذه العلاقة، والموظف يخضع لهذه الأحكام بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعني أن الموظف في مركزه تنظيمي، وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده لوجود الموظف، ولكنه يقوم بإسناد المركز القانوني الوظيفي للموظف العام فقط بما يتضمنه من حقوق وواجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة، وبالتالي يكون للإدارة حق تعديل القواعد المنظمة للعمل في المرفق العام في كل وقت يكون ذلك التعديل فيه ضرورياً للمصلحة العامة الذي تمثله مصلحة المرافق العامة في السير بانتظام واطراد دون التقييد بإرادة أو مصلحة الموظفين العامين في المرافق العامة[1].

---

[1] بطيخ، رمضان (دون سنة نشر)، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص416. والمهدوي، حسين حمود (2001)، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر، مصراتة، ليبيا، الطبعة الثانية، ص84. والطماوي، مرجع سابق، ص411. والطبطبائي، مرجع سابق، ص38.

وقد أدى الاعتراف للإدارة بحق التعديل والتطوير هذا إلى القول بأن العلاقة بينهما وبين الموظف العام علاقة تنظيمية، أي أن الموظف يكون في مركزه تنظيمي لائحي تحكمه القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين ليس إلا وسيلة لإسناد الوظيفة للموظف، وقبول الموظف لهذا القرار ليس إلا مجرد قبول للخضوع لأحكام الوثيقة فيباشر واجباتها ومسؤولياتها وفقاً لما قررته القوانين والأنظمة في هذا الشأن[1].

هذا وتعد النظرية التنظيمية من نظريات القانون الإداري السائدة في كثير من الدول، ففي فرنسا تم اعتماد هذه النظرية من قبل المشرّع الفرنسي في قوانين الموظفين لعام 1946 و 1959، كما حظيت هذه النظرية بتأييد مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة تعاقدية[2].

كما اعتمدها المشرّع المصري في قوانين الوظائف العامة ابتداءً من قانون سنة 1951 وحتى الحالي الصادر عام 1978، كما أيدها مجلس الدولة المصري منذ قيامه عام 1946 وكذلك الأمر في العراق ومعظم الدول العربية[3].

---

(1) الحلو، مرجع سابق، ص200.

(2) حشيش، مرجع سابق، ص60.

(3) النجار، مرجع سابق، ص145.

وقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 ونص في المادة (2) فقرة (أ) في معرض تعريفها للوظيفة العامة بأنها: "مجموعة المهمات التي توكلها جهة مختصة إلى الموف للقيام بها بمقتضى هذا النظام، أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهمات من مسؤوليات، ويتعلق بها من صلاحيات".

وبذلك يتضح أن المشرّع الأردني قد عدّ علاقة الموظف العام بالدولة بأنها علاقة تنظيمية. كما يتضح من نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية[1].

هذا وقد ترتب على تأسيس علاقة الموظف بالدولة على النظرية التنظيمية نتائج بالغة الأهمية بالنسبة لكل من الموظف والإدارة[2]، تتمثل بالآتي:

1. أن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام تحدده الدولة سلفاً وبإدارتها المنفردة – دون تدخل من الموظف – عن طريق القوانين والأنظمة المتضمنة لقواعد عامة مجردة تحدد فيها ما تمنحه الدولة للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من التزامات، ويكون كافة الموظفين من نفس الفئة أمامها على قدم المساواة، فلا يجوز أن تختلف هذه القواعد والأحكام من شخص لآخر نتيجة مساومات أو

---

[1] راجع مثلاً: نص المادة الثانية والمادة التاسعة والمادة العاشرة من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[2] انظر في هذه النتائج: الحلو، مرجع سابق، ص202–204.

اتفاقات خاصة بينه وبين الإدارة، حيث لا تكون لهذه الاتفاقات أي قيمة قانونية لمخالفتها لقواعد آمرة متعلقة بالنظام العام، سواء تعلق الاتفاق بمنح امتيازات أو بإنقاص ماله منها إلا ما يخص الحق بالرضا والاختيار.

2. إن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام يمكن أن يكون موضوعاً للتعديل في أي وقت بالإرادة المنفردة للدولة ودون توقف على رضاء الموظف، ودون أن يكون للموظف الادعاء بأن له حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها، أو أن يطالب بأي تعويض نتيجة لهذا التعديل، حيث ويجري التعديل المشار إليه بأثر مباشر، طالما أنه تم بإجراء تأديبي[1].

3. لا تنقطع صلة الموظف العام بالإدارة العامة بمجرد تقديمه استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول استقالته من جانب السلطة المختصة[2]، وهذا يقتضي منه استمراره في أداء عمله الوظيفي لحين صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة أو رفضها، فإذا انقطع عن العمل قبل قبول الاستقالة يعدّ فاقداً لوظيفته، الأمر الذي يترتب عليه حرمانه من كافة حقوقه المالية. ولهذا حرصت معظم الأنظمة الوظيفية على تنظيم موضوع الاستقالة، ومن بينها نظام الخدمة المدنية الأردني،

---

[1] شطناوي، مرجع سابق، ص38.

[2] الحلو، مرجع سابق، ص203.

وقانون الخدمة المدنية الكويتي اللذان اعتبرا خدمة الموظف منتهية بمجرد صدور قرار الاستقالة من الجهة المختصة.

4. إن علاقة الموظف العام التنظيمية بالدولة هي من علاقات القانون العام، وبالتالي فإن أي نزاع ينشأ بينه وبين الإدارة يكون البت فيه من اختصاص القضاء الإداري، حيث يستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء وخصوصاً في دعاوي إساءة استعمال السلطة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف الإضراب والامتناع عن العمل، لأن ذلك إجراء يخالف القوانين واللوائح التي حددت واجباته فوسيلته في مقاومة قرار الإدارة المخالف هو اللجوء إلى القضاء الإداري[1].

5. إن القرارات التي تصدرها الإدارة بشأن الموظفين كقرارات التعيين والترفيع والنقل وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية بالمعنى الاصطلاحي الدقيق، أي عمل قانوني قائم بذاته، ولكنه عمل تم من جانب واحد هو جانب الإدارة وبإرادتها المنفردة ودون مشاركة أو قبول من الموظف المعني، يترتب على صدورها تطبيق النظام القانوني الوظيفي على الموظف المعين مثلاً، غير أن امتناعه عن استلام العمل يسقط قرار التعيين، لأنه غير ملزم بقبول قرار التعيين رغم إرادته

---

[1] الحلو، مرجع سابق، ص204.

ولا يلزم لإزالة آثار التعيين أن يستقيل منها، لأنه قرار معلق على شرط واقف (استلام العمل) أو فاسخ (عدم قبول التعيين) [1].

المبحث الثالث

شروط تعيين الموظف العام

يأتي بحث شروط تعيين الموظف العام ضمن هذا المبحث؛ نظراً لأن إنهاء خدمة الموظف العام يتصل اتصالاً وثيقاً بتوافر هذه الشروط، ومن ثم فإن أي خلل في أحد شروط تولي الوظيفة العامة، بحيث لم تعد متوافرة في الموظف العام، مما يؤدي إلى إنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة. وهناك شروط عامة لتعيين الموظف العام، كما أن هناك شروطاً خاصة لتعيينه، وسوف أبحثهما بصورة موجزة من خلال هذا المبحث، وذلك ضمن مطلبين.

المطلب الأول: الشروط العامة لتعيين الموظف العام:

هذه الشروط تكاد أن تكون واحدة في معظم الدول، إذ تشترط القوانين والأنظمة توافر عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة. وقد حددت المادة (43) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، والمادة الأولى من نظام الخدمة

---

[1] الطبطبائي، مرجع سابق، ص178.

المدنية الكويتي الصادر بناءً على قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979، هذه الشروط، ويمكن تلخيصها بما يلي:

1. جنسية الدولة.
2. السن.
3. الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية).
4. الصلاحية الأخلاقية.
5. الكفاءة العلمية.

وسوف أتناولها بإيجاز ضمن خمسة فروع.

الفرع الأول: جنسية الدولة:

لقد اشترط المشرّع الأردني فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون أردني الجنسية، وذلك بموجب الفقرة (أ) من المادة (43) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2007.

كما اشترطت المادة (26) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على أن: "تولي الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة، ولا يولي الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون".

وهذا أمر طبيعي؛ لأن أبناء الدولة أجدر بالعمل على خدمتها وأقدر على تفهم شؤونها وأكثر إخلاصاً وانتماءً لها[1].

هذا ويجوز تعيين غير الأردني في أي وظيفة بموجب عقد إذا لم يكن هناك أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة. وعليه، فإن تعيين الأجنبي في الأردن مرهون بشرط عدم توافر الكفاءة المطلوبة للوظيفة من الأردنيين[2].

الفرع الثاني: السن:

يشترط أن يكون سن المرشح للوظيفة العامة قد بلغ حداً من العمر يسمح له بتحمل تبعات منصبه عند صدور قرار تعيينه، ولهذا اشترطت المادة (43/ب) من نظام الخدمة الأردني أن يكون المرشح قد أكمل الثامنة عشرة من عمره. وهو ما نص عليه أيضاً نظام الخدمة المدنية الكويتي بموجب المادة الأولى منه.

ويثبت هذا السن من خلال البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات. أما فيما يتعلق بالحد الأقصى لسن المشرح لتولي الوظيفة العامة، فيشترط ألا يكون قد وصل إلى سن التقاعد، أو يقترب منه لدرجة لا تسمح له

---

[1] الزعبي، خالد (1998)، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ص193.

[2] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص194.

بالاستقرار اللازم في الوظيفة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة[1].

الفرع الثالث: الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية):

حتى يكون الموظف العام قادراً على القيام بأعباء وظيفته، وحتى يكون كفؤاً في تأديتها، فيجب أن يكون صحيح الجسم والبدن خالياً من الأمراض[2]. وقد تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة العامة وطبيعتها[3].

وتشترط المادة (43/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص. وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

---

[1] رستم، محمد خالد جمال (2004)، نظام الموظفين العموميين في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ص43.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص125.

[3] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص168.

الفرع الرابع: الصلاحية الأخلاقية:

إذا كانت الأخلاق ضرورية بالنسبة لكل شخص يعمل في مشروع، فإنها تكون لازمة للموظف العام الذي هو مستودع السلطة العامة، والذي يطلع بحكم وظيفته على أسرار الناس، ولهذا تحرص الدول على ألا يلي الوظيفة العامة إلا من كان على قدر من الأخلاق، ولعل هذا الشرط من أكثر الشروط التي تشترطها تشريعات الموظفين العموميين، وتضع التشريعات عادة عدداً من الشروط لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية، وهي حسن السيرة والسلوك، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وعدم سبق العزل الوظيفي[1].

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الشرط في المادة (43/د) بأنه: "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة: .... د- أن يكون غير محكوم بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة، والأخلاق والآداب العامة". وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

---

[1] الشمري، عامر إبراهيم أحمد (2009)، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ص19.

إن تقدير ما إذا كان الحكم قد صدر في جريمة مخلة بالشرف أم لا، هو مسألة تقدرها الإدارة تحت رقابة القضاء[1].

الفرع الخامس: الكفاءة العلمية:

يشترط فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن تتوافر فيه الكفاءة العلمية اللازمة لتولي الوظيفة المرشح لها، بحيث يكون مؤهلاً علمياً ويتفق ومهمات هذه الوظيفة. وقد نصت على هذا الشرط المادة (43/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ودرجة الكفاءة العلمية المطلوبة في شغل الوظيفة تختلف حسب نوعية الوظيفة وطبيعتها، وقد نصت المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "يشترط للتعيين في مجموع الوظائف العامة الحصول على مؤهل دراسي يتفق وطبيعة الوظيفة، ويحدد مجلس الخدمة المدنية مستويات المؤهلات التدريسية اللازمة لتعيين في هذه المجموعة، ومع ذلك يجوز تعيين غير المؤهلين من ذوي الخبرة أو من اجتازوا دورات تدريبية في وظائف المجموعة المشار إليها، وذلك وفقاً للشروط والقواعد التي يقررها مجلس الخدمة بناءً على اقتراح ديوان الموظفين".

---

[1] نخلة، موريس، (2004)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الجزء الثاني، ص747.

المطلب الثاني: الشروط الخاصة لتعيين الموظف العام:

إذا كانت الشروط التي سبق لنا بيانها هي ما تطلبه المشرّع الأردني والكويتي في المرشح لشغل الوظيفة العامة، إلا أن المشرّع الكويتي أجاز مع ذلك لجهة الإدارة إضافة شروط خاصة للتعيين بعد أخذ رأي ديوان الموظفين، وذلك بموجب المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية، ويمكن أن نذكر بعضاً من هذه الشروط التي جرى العمل على تطلبها في دولة الكويت، وهي:

1. قصر التعيين بالنسبة للكويتيين على الحاصلين على شهادة الثانوية العامة، وتوفر هذا الشرط بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 1975، وقصد به الحد من التوجه للوظيفة العامة بدلاً من إكمال الدراسة[1].
2. شرط الإقامة بالنسبة لغير الكويتيين، ولقد أضاف مجلس الوزراء هذا الشرط بجلسته المنعقدة بتاريخ 1971/12/26، ويقصد بالإقامة هنا الإقامة الشرعية في دولة الكويت[2].

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص144.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص146.

3. طلب إقرار الخدمة السابقة، إذ طلب ديوان الموظفين في تعميمه رقم (21) لسنة 1974 ضرورة أخذ إقرار من المرشح للتعيين لبيان خدمته السابقة في الحكومة بعدّه من متطلبات التعيين[1].

4. موافقة وزارة الداخلية على التعيين، وأضيف هذا الشرط بقرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 1983 والصادر بتاريخ 1983/12/14، وهو يقضي بعدم جواز تعيين أي موظف غير كويتي إلا بإذن مسبق من وزارة الداخلية[2].

المبحث الرابع

حقوق الموظف العام وواجباته

لما كان تولي الوظيفة العامة يتم بموجب قرار صادر عن الجهة المختصة، فإنه لا بد أن يكون هناك التزامات وحقوق لكلا الطرفين وذلك استناداً إلى النصوص القانونية التي تنظم شؤون الخدمة المدنية.

وقد سعت الدول لبيان هذه الحقوق والالتزامات من خلال سن القوانين والأنظمة المختلفة التي توضح كل ما يحيط بالوظيفة العامة والموظف حتى يكون الأمر واضحاً ومستقراً وموحداً في كل الوظائف، باستثناء تلك الوظائف التي تقتضي طبيعة أفرادها تشريعات خاصة.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص146.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص147.

هذا وقد قام المشرّع الأردني وكذلك الكويتي ببيان كل ما يلزم لتنظيم شؤون الوظيفة العامة والموظف تحت ما يسمى بنظام الخدمة المدنية.

ولكون الدراسة تتعلق بالموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني مقارنة بالقانون الكويتي، فقد جاء هذا المبحث لبيان بعض الجوانب الخاصة به والتي تحتاج لبيان وهي حقوق الموظف العام، ومن ثم سأعمل على بيان واجباته.

وفي مقابل هذه الحقوق والواجبات، فإن هناك عدداً من المحظورات التي يحظر على الموظف العام القيام بها، بحيث لو قام بها، فإن ذلك سيؤثر على كفاءته في تأدية مهمات وظيفته.

وعليه، فقد ارتأيت أن أبحث هذه المحظورات ضمن هذا المبحث. وعليه، سأقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: حقوق الموظف العام:

سأبحث هذه الحقوق في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، ومن ثم في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وسوف أتناولها بصورة موجزة، وذلك في فرعين؛ أتناول في الفرع الأول الحقوق المالية، في حين أتناول في الفرع الثاني الحقوق الوظيفية.

الفرع الأول: الحقوق المالية للموظف العام:

لما منع القانون العام الموظف العام من العمل في أي وظيفة أخرى، فإنه ألزم الدولة مقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه، وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها، وهذه الحقوق المالية هي:

أولاً: الحقوق المالية في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

1. الراتب:

وهو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولة كل شهر لقاء الأعمال التي يقوم بها[1]، ويسمى هذا في عرف الخدمة المدنية بالراتب الأساسي. وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (19) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك، حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة ما يقابلها من راتب، وبشكل مفصل ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

2. العلاوات:

وهي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهرياً حيث تتنوع وتتعدد فمنها العائلية، وهذه لا تمنح إلا لمن يكون متزوجاً وعن زوجته وأولاده – إن وجدوا –، وعلاوة أساسية، وهذه من باب تحسين المعيشة للموظف وهي تتناسب مع فئة الموظف

---

[1] بطارسة، سليمان سليم (1987)، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ص195.

ودرجته، وعلاوة إضافية إذا كانت طبيعة العمل فيها شيء من الصعوبة، وتسمى بعلاوة صعوبة العمل، أو إذا كان الموظف يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة أو نائية، وهو ما يعرف بعلاوة موقع العمل (المناطق النائية)، وقد نصت المواد (19–26) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على هذه العلاوات.

3. المكافآت والحوافز:

وهذه لا تعد من الراتب الأصلي ولكنها طارئة، وهي تختص بالموظفين الذين يقدمون أشياء جليلة تخدم الوظيفة التي يقومون بها، كأن يقدم الموظف براءة اختراع، أو يقدم دراسة، أو مؤلفاً حول وظيفته، أو يحقق إنجازاً يترتب عليه وفر في النفقات العامة، أو رفع مستوى الأداء في الدائرة بعد تطبيقه، أو كان تقديره السنوي عالياً يستحق عليه المكافأة ويمنح بناءً عليها مكافأة شهرية بنسبة معينة دائمة، أو تعطى له بشكل كامل ومرة واحدة. وقد نصت المواد (29–30) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه المكافآت والحوافز.

4. الراتب التقاعدي:

وهو راتب يفرض للموظف الذي تنتهي علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها لمدة زمنية معينة مقدرة في القانون، وذلك ليتمكن من العيش الكريم بعد أن يبلغ من العمر سناً كبيرة، أو يكون قد مضى على خدمته مدة معينة تجيز له الدولة طلب التقاعد إذا

ما بلغها، وقد أولى المشرّع الأردني هذا الأمر بالغ الاهتمام وأصدر قوانين خاصة بذلك وهو قانون التقاعد الأردني، وقانون الضمان الاجتماعي[1].

ثانياً: الحقوق المالية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

1. المرتب:

وهو أهم حق من حقوق الموظف، وقد قضت المادة (155) من الدستور الكويتي بأن: "ينظم القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة"، وقد خصص في الميزانية العامة باب مستقل للمرتبات تحت اسم الباب الأول ويمثل أكبر أبواب الميزانية.

ويشمل الراتب في القانون الكويتي الراتب الأساسي، والعلاوة الاجتماعية، وعلاوة الأولاد، وكذلك البدلات والمكافآت أو غيرها مما يتقرر للوظيفة. وأسبغ المشرّع الكويتي على الراتب حماية معينة بعدم جواز خصم أو توقيع حجز عليه إلا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو لأداء ما يكون مطلوباً للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق، ولا يجوز أن

---

[1] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص145.

يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه[1]، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزاحم وفقاً لأحكام المادة (20) من قانون الخدمة المدنية.

2. إعفاء الموظفين من الديون الحكومية:

حيث أصدر مجلس الوزراء الكويتي في اجتماعه رقم (93/14) المنعقد بتاريخ 1993/4/4 قراره رقم (302) بتفويض وزير المالية في حفظ المطالبات القضائية أياً كانت صفة المدين بعد عرض الأوراق على إدارة الفتوى والتشريع، مع تفويضه أيضاً بإعفاء الموظفين الذين انتهت خدماتهم بالوفاة أو التقاعد من سداد ما قد يكون مستحقاً عليهم أو على ورثتهم من مبالغ للخزانة العامة للدولة، وذلك بما لا يزيد على خمسة آلاف دينار، فإن كان المبلغ يزيد على ذلك يعرض الأمر على مجلس الوزراء[2]. ونظراً لما لاحظه مجلس الوزراء من تكرار المطالبات بإعفاء بعض الموظفين من دفع مبالغ صرفت لهم دون وجه حق والناجمة عن القصور في تطبيق الجهات الحكومية للإجراءات الإدارية والمالية مما يؤدي إلى ترتيب أعباء والتزامات غير مبررة على الدولة، فقد أصدر المجلس قراره رقم (2/215) في اجتماعه رقم (96/14) المنعقد بتاريخ 1996/4/10 ويقضي: "بأنه على جميع الجهات الحكومية إجراء التحقيقات اللازمة مع أي موظف يتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص198.

[2] الطبطبائي، مرجع سابق، ص194.

دون وجه حق، وتحميله المسؤولية القانونية، وذلك تلافياً لحدوث مثل هذا الأمر مستقبلاً"[1].

3. العلاوة الإدارية:

وتتعدد فئات العلاوة الدورية بتعدد الدرجات الوظيفية، وبالاطلاع على الجداول المرفقة لنظام الخدمة المدنية الكويتي نجد فئاتها تزداد كلما ارتفعت الدرجة في المجموعة الوظيفية الرئيسة الواحدة. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (18) من قانون الخدمة على استحقاق الموظف علاوة دورية بالفئات، وطبقاً للقواعد المقررة على نظام الخدمة المدنية.

4. العلاوة التشجيعية:

يقصد بالعلاوة التشجيعية: "العلاوة التي تمنح طبقاً للمادة (21) من نظام الخدمة المدنية"، وبذلك يخرج عن هذا المجال غيرها من علاوات تشجيعية أو مكافآت تشجيعية كتلك التي تمنح بمقتضى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1984، وتمنح هذه العلاوة بعد اقتراح لجنة شؤون الموظفين، ويعرض الأمر على الوزير الذي له أن يصدر القرار بمنح العلاوة التشجيعية، وطبقاً لنص المادة (2/21) من نظام الخدمة المدنية تصرف العلاوة التشجيعية من تاريخ القرار الصادر بمنحها.

---

[1] الطبطبائي، مرجع سابق، ص195.

الفرع الثاني: الحقوق الوظيفية للموظف العام:

أولاً: الحقوق الوظيفية في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[1].

وقد نص نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق، وهي:

1. الإجازات:

تعد الإجازات من الحقوق الرئيسة في حياة الموظف المهنية، ولا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الأشكال، إلا أن للإدارة أو رئيسه تنظيم هذا الحق، وذلك حفاظاً على حسن سير المرفق العام، فيجوز لرئيسه رفض الإجازة في وقت ما، إلا أن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقت المناسب لذلك. وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية، والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، والإجازة الدراسية، والإجازة بدون راتب، وعلاوات في بعض الحالات الخاصة، وقد بينت المواد (97-118) من نظام الخدمة المدنية الأردني الإجازات، وشروط كل واحدة منها، والنظام القانوني الذي يحكمها.

---

[1] شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص19.

2. الترقية والترفيع:

ويقصد بها إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات[1] أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية[2].

ومن الملاحظ على هذه الحقوق أنها من النوع المادي، أما الأمور المعنوية كالتدخل في أمور سياسية، أو الانتماء إلى الأحزاب وحرية التعبير، وانتقاد السياسة الحكومية، وغير ذلك من الحقوق، فإن التشريع لا يسمح بها[3].

ثانياً: الحقوق الوظيفية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

1. الإجازات:

تنص المادة (23) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، بأنه لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها.

وقد تناول نظام الخدمة المدنية الكويتي تحديد أنواع هذه الإجازات على الوجه التالي:

- إجازة مرضية.

---

[1] حبيش، فوزي، مرجع سابق، ص83.

[2] شطناوي، مرجع سابق، ص127.

[3] خرمة، عناد محمد (1983)، قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية، دون دار نشر، إربد، ص44.

- إجازة دورية.
- إجازة خاصة بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب.
- إجازة مرضية.

2. الترقية:

تنص المادة (22) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بأن تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار، كما نصت بألا تكون الترقية إلا إلى الدرجة التالية مباشرة لدرجة الموظف وفي نفس المجموعة التي تندرج فيها، وأوضحت الميزة المادية التي يحصل عليها الموظف عند ترقيته وهي منحه أول مربوط الدرجة المرقى إليها مضافاً إليها علاوة من علاواتها الدورية.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام:

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، فإن هناك جملة من الواجبات التي ينبغي عليه الالتزام بها[1]، وسوف أبينها في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، وفي قانون الخدمة المدنية الكويتي. وعليه، سأقسم هذا المطلب إلى فرعين.

---

[1] شطناوي، مرجع سابق، ص78.

الفرع الأول: واجبات الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

نص المشرّع الأردني في المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 على واجبات الموظف صراحةً، حيث جاء فيها ما يلي:

- "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيم ثـقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية تعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثـقة والتقدير لدى المواطن، وتلقى الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء.

ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

أ. أوقات الدوام الرسمي وأداء مهمات وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

ب.معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة، دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

ج. تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري، والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام، وتطبيق مبدأ المشاركة، وبناء روح الفريق في العمل.

د. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، وعدم التهاون بأي حق من حقوقها، والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

هـ. ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهمات والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة، والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية، ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

و. التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ي. التعامل بروحخ الزمالة والتعاون، وتبادل المعرفة، واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة، وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزام بإنجازاتها".

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

نصت المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي:

- "يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به، وأن يؤديه بأمانة وإتقان، وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة.
- أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة.
- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.
- أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح، وأن يحافظ على ممتلكات الدولة، وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة، والحرص عليها.
- أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب".

ويمكن استخلاص واجبات الموظف العام وفق نظام الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. تدريب الموظفين: فعلى الرغم من وضع قانون الخدمة المدنية الواجبات تحت عنوان: "حقوق الموظفين وواجباتهم" بدءاً بالمادة (18) وحتى المادة (26)، إلا أن المادة (10) منه قد نصت على اعتبار الانتظام في التدريب واجباً أساسياً من واجبات الموظف[1].

2. أداء العمل.

3. أن يخصص الموظف وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، والعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة. وأجازت المادة (83) من النظام للوزير تكليف الموظف بتأدية أعمال أو مهمات تتعلق بالجهة الحكومية في داخل البلاد أو خارجها، وتعتبر مدة التكليف في هذه الحالة أيام عمل رسمية.

4. واجب الطاعة: وبطبيعة الحال يتعين التزام الموظف بهذا الواجب أن يكون الأمر الصادر إليه ظاهر المشروعية وله في سبيل ذلك مناقشة رؤسائه توصلاً لهذه الغاية[2]. وحماية من المشرّع للموظف في حالة تنفيذ أمر غير شرعي، فقد قضت المادة (2/27) من قانون الخدمة المدنية بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا

---

[1] الطبطبائي، مرجع سابق، ص108.

[2] صالح، مرجع سابق، ص83.

ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.

5. الالتزام بالشرعية: نص على هذا الواجب البند (4) من المادة (24) بقوله: "أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح".

6. المحافظة على المال العام.

7. المحافظة على كرامة الوظيفة.

8. أداء الشهادة: فرضت المادة (58) من نظام الخدمة المدنية واجباً على الموظف مؤداه التزامه بأداء الشهادة إذا ما استدعى لسماع شهادته في تحقيق، وفي حالة امتناعه عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبياً[1].

هذا ويمكن استخلاص أهم الواجبات التي على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

---

[1] الطبطبائي، مرجع سابق، ص183.

1. أن يراعي الموظف المصلحة العامة في عمله، إذ إن الهدف الأساسي من الوظيفة العامة هي المصلحة العامة دون سواها. لذا عليه أن يراعيها في كل ما يقوم به من مهمات وواجبات وظيفته مبتعداً عن تحقيق مآربه ومصالحه الشخصية[1].
2. أن يقوم بتطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة التي يقوم بمهماتها دون مخالفة أو تجاوز ملتزماً بكل الطرق والإجراءات الشكلية المحددة بالقوانين والأنظمة.
3. أن يخضع للسلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه في وظيفته في نطاق القانون وبما هو مشروع، فإن تجاوز رئيسه المباشر له القانون أو بما هو غير مشروع، فإن الواجب الوظيفي يحتم عليه ألا يطيعه في حال تأكد الموظف بأن الأمر هذا غير مشروع، وإلا فإن الطاعة واجبة، وذلك للحفاظ على المصلحة العامة وللحفاظ على الهيبة الوظيفية[2].
4. أن يؤدي أعمال الوظيفة بدقة وإخلاص ونشاط، وأن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي بما فيها تقديم الاقتراحات التي تساعد على تحسين العمل في ضوء إمكاناته وقدراته[3].

---

(1) شطناوي، مرجع سابق، ص40.

(2) الحلو، مرجع سابق، ص 203.

(3) الصالح، مرجع سابق، ص85.

المطلب الثالث: محظورات الوظيفة العامة:

سأبحث هذه المحظورات في نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وذلك في فرعين:

الفرع الأول: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في نظام الخدمة المدنية الأردني

نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني بعد تعديلها بموجب النظام المعدل رقم (134) لسنة 2009 على ما يلي: "يحظر على الموظف، وتحت طائلة المسؤولية التأديبية، الإقدام على أي من الأعمال التالية:

أ. ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق.

ب. الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

ج. استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية، أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط

بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

هـ. القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين، والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و. إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية، أو التأهيلية، أو التدريبية، أو دور الرعاية، أو الحماية، أو إلحاق أذى بأي منهم.

ي. العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

الفرع الثاني: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في قانون الخدمية المدنية الكويتي:

نصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي:

"يحظر على الموظف:

- أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.
- أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.
- أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير، ويعد عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة. ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه معهم صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، على أن يخطر الموظف التابع لها بذلك.
- أن يستغل وظيفته لأي غرض كان، أو أن يتوسط لأحد، أو أن يتوسط أحد في شأن من شؤون وظيفته.

- أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو وفقاً لتعليمات خاصة، أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.
- أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية، أو صور منها سواء كانت أوراقاً أو شرائط تسجيل أو أفلاماً أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً".

ونصت المادة (26) من ذات القانون على ما يلي:

"يحظر على الموظف:

- أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية وذلك فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية.
- أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة تجارية وصناعية، إلا إذا كان ممثلاً للحكومة فيها".

هذا ويمكن أن نلخص محظورات الوظيفة العامة بشكل عام سواء ما ورد ذكره في نظام الخدمة المدنية الأردني أو في قانون الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. الاشتغال بأمور السياسة المختلفة، من مظاهرات، أو إضرابات، أو اعتصامات، أو توزيع أي مطبوع، أو نشرة سياسية، أو كتابة عرائض، أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها، أو التوقيع عليها[1].
2. القيام بأي عمل مأجور خارج أوقات الدوام أو أثنائه، إلا إذا كان قد حصل على إذن مرخص ووفق الشروط الخاصة بذلك، أو العمل في مطبوعة دورية أو مؤقتة إلا إذا كانت تصدر عن إحدى الدوائر الرسمية[2].
3. ترك العمل أو إيقافه، أو الاحتفاظ بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو صورة عنها، أو نشرها دون الحصول على إذن مسبق من رئيسه[3].
4. استغلال الوظيفة لمنافعه الشخصية، أو قبول الهدايا والإكراميات من أي شخص كان أثناء أدائه عمله[4].
5. عدم الإفضاء بأي بيانات أو معلومات صدر بشأن سريتها تعليمات خاصة، وبأي وسيلة كانت[5].

---

[1] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص186.
[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص318.
[3] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص189.
[4] حبيش، فوزي، مرجع سابق، ص219.
[5] الشمري، عامر، مرجع سابق، ص89.

الفصل الثالث

النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة

إن طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف العام بالدولة تفرض أن لا تكون هذه العلاقة أبدية، لأن الدولة في تعيينها الأكفاء تسعى دوماً إلى تحصيل أكبر قدر من الفائدة والمنفعة للمجتمع، لتصل به إلى أعلى درجات الرقي والاستقرار والراحة[1]، وهذا لا يتم إلا ببذل أقصى طاقات الجهد والعمل، والتي هي من صفات الشباب أكثر من غيرهم. لذا فإن الموظف إذا بلغ الشيخوخة، فإن جهده وطاقته تصبح أقل بكثير مما كانت عليه، وهذا سينعكس سلباً على العمل الذي يقوم به، لذلك كان لا بد من تنحيه عن عمله ليتسنى للدولة وضع شخص مكانه يقوم بأعباء الوظيفة حسب ما تحتاج إليه[2]. لذا أخذت الدول بسن تشريعات تبين طرق وحالات إنهاء هذه العلاقة بين الموظف والدولة.

وإنهاء الخدمة في غالبية حالاته يأخذ إحدى صورتين: إما صورة الفصل من الوظيفة، أو صورة العزل من الوظيفة[3].

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان (2002)، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب: دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، الكبعة الأولى، ص12.

[2] العتيبي، صالح ناصر (2005)، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 29، ص142.

[3] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص3.

وتجدر الإشارة إلى أن لكل من مصطلحي العزل والفصل مجاله الخاص، فلا يستعملان مترادفين، فالفصل أوسع نطاقاً، فهو إجراء إداري ينهي خدمة الموظف لأسباب غير تأديبية، وقبل إحالته إلى المعاش، وهذا الإجراء قد يكون في عدة حالات، منها الفصل لعدم الكفاءة[1]، أما العزل فهو إنهاء الخدمة لسبب تأديبي، وينحصر في نطاق حالة إنهاء خدمة الموظف بقرار تأديبي[2].

وفي هذا الفصل لا بد من بيان النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، وذلك من حيث بيان المقصود بانتهاء خدمة الموظف العام، وكذلك بيان المقصود بكفاءته، وحالات هذا الإنهاء، ومدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، ورقابة القضاء الإداري على ذلك.

وعليه، سأقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، هي:

المبحث الأول: تحديد المقصود بانتهاء خدمة الموظف العام وكفاءته.

المبحث الثاني: حالات إنهاء خدمة المظف العام بسبب عدم كفاءته.

المبحث الثالث: مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسب بعدم كفاءته.

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص7.

[2] حلمي، محمود (1974)، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، القاهرة، الطبعة الثانية، ص304.

المبحث الأول

تحديد المقصود بانتهاء خدمة الموظف العام وكفاءته

لا بد من بيان المقصود بانتهاء الخدمة، حيث يتطلب ذلك بيان المعنى اللغوي ومن ثم بيان المعنى الاصطلاحي، ومن ثم لا بد من بيان معنى كفاءة الموظف العام. وعليه، سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين.

المطلب الأول: المعنى اللغوية والاصطلاحي لانتهاء خدمة الموظف العام:

أصل كلمة الانتهاء في اللغة من نهى ينهى نهياً، فانتهى وتناهى: كف، ومنها النهية والنهاية: وهي غاية كل شيء وآخره، وذلك لأن آخره ينهاه عن التمادي فيرتدع، وانتهى الشيء وتناعى ونهى: بلغ نهايته، والإنهاء: الإبلاغ، ويقال نهى الرجل من اللحم وأنهى: اكتفى منه وشبع، كما يقال نهاك من رجل أي كافيك من رجل، بمعنى: حسب، ويقال: طلب حاجة حتى أنهى عنها أي: تركها ظفر بها أو لم يظفر، ومن المعاني التي تحتملها أيضاً الانقضاء، وهي من قضى، وهي في اللغة على ضروب كلها ترجع إلى معنى انقطاع الشيء وتمامه، ومنها سمي القاضي بذلك، قال أهل الحجاز: القاضي معناه في اللغة القاطع للأمور المحكم لها، والانقضاء: ذهاب الشيء وفناؤه[1].

---

[1] ابن منظور، مرجع سابق، ص344.

ويتضح من هذا أن المقصود بالانتهاء في اللغة: هو بلوغ الشيء إلى آخره، وهو ضمناً يعني ذهاب الشيء أو فناؤه، وهي الرابطة النظامية التي تربط الموظف بالدولة. أما المقصود بانتهاء الخدمة في الاصطلاح، فهي: "انفصام عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بإحدى الطرق المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية"[1]، وهي محددة في المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث نصت على أنه: "تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية:

1. قبول الاستقالة.
2. انتهاء مدة العقد أو إنهائه.
3. فقد الوظيفة.
4. عدم اللياقة الصحية.
5. الاستغناء عن الخدمة.
6. العزل من الوظيفة.
7. بلوغ السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة على أن تراعى أحكام هذا النظام وقانون التقاعد المدني.
8. فقد الجنسية الأردنية.

---

[1] القبيلات، مرجع سابق، ص22.

9. التسريح من الخدمة.

10. إنهاء الخدمة أو الإعفاء منها.

11. الإحالة على التقاعد أو الاستيداع.

12. الوفاة."

أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية الكويتي، حددت المادة (32) منه، وتقابلها المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي أسباب انتهاء الخدمة كالآتي:

1. الاستقالة.
2. عدم تجديد التعيين في الوظيفة القيادية.
3. الإحالة إلى التقاعد.
4. الفصل بقرار تأديبي.
5. الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويجوز للوزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة.
6. سقوط الجنسية الكويتية أو سحبها.
7. عدم اللياقة للخدمة صحياً أو استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق.

8. بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين، وسن الستين بالنسبة لغير الكويتيين، ويجوز مدها إلى سن الخامسة والستين، أما أئمة المساجد وخطباؤها ومؤذنوها ومغسلو الموتى فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين.

9. الوفاة.

فالعلاقة الوظيفية التنظيمية بين الموظف العام والدولة في القانونين الأردني والكويتي تنتهي إذا تحقق أحد أسباب انتهائها، وهي أسباب قد ترجع إلى الموظف، وقد ترجع إلى جهة الإدارة.

المطلب الثاني: المعنى اللغوي والاصطلاحي لكفاءة الموظف العام:

الكفاءة في اللغة، هي المماثلة في القوة والشرف، ومنه الكفاءة في الزواج: أن يكون الرجل مساوياً للمرأة في حسبها ودينها وغير ذلك[1].

أما الكفاءة في الاصطلاح، فإن كلمة كفاءة تستعمل في عدة ميادين ومشتركة بين تخصصات مختلفة، فالكفاءة مستعملة في ميدان علم النفس الذي يهتم بدراسة السلوك الداخلي والخارجي للشخص (الكفاءات المعرفية والعقلية والحركية ....)، ومستعملة في تحليل الوظائف والأفراد (تحديد الكفاءات المتوفرة في وظيفة معينة

---

[1] الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر (دون سنة نشر)، مختار الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ص728.

والكفاءات اللازمة لشغلها)، ومستعملة كطريقة للتكوين المهني والتعليم والتعلم[1]. ولهذا فإن تعريف الكفاءة متنوع ومختلف باختلاف المفاهيم والسياقات المستعملة من طرف الباحثين.

وفيما يلي تعريفين اثنين مرتبطين بمفهوم الكفاءة المهنية:

1. الكفاءة المهنية: هي قدرة شخص ما على استعمال مكتسباته من أجل ممارسة وظيفة، حرفة، أو مهنة حسب متطلبات محددة ومعترف بها في عالم الشغل[2].
2. الكفاءة مفهوم عام يشمل القدرة على استعمال المهارات والمعارف الشخصية في وضعيات جديدة داخل إطار حقله المهني، كما تتضمن أيضاً تنظيم العمل وتخطيطه، وكذلك الابتكار والقدرة على التكيف مع نشاطات غير عادية، كما أن الكفاءة تتضمن المزايا الفردية الضرورية للتعامل مع الزملاء، والإدارة، والزبائن بنجاح[3].

ولم يتطرق نظام الخدمة المدنية ولا قانون الخدمة المدنية الكويتي، إلى تعريف الكفاءة وبيان معاييرها وضوابطها، إلا أنه يمكننا تعريفها بأنها: القدرة على القيام بالأدوار والمهمات المتعلقة بالوظيفة العامة.

---

[1] القريوتي، محمد قاسم (1989)، السلوك التنظيمي، دار المستقبل، عمان، الطبعة الأولى، ص43.

[2] القبيلات، مرجع سابق، ص97.

[3] سلامة، وهيب عباد (دون سنة نشر)، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، ص146.

المبحث الثاني

حالات إنهاء خدمة الموظف

بعد أن بينا شروط تعيين الموظف العام، وكذلك معنى الكفاءة، فلا بد من بيان حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة.

هذا ولم ينظم المشرّع الأردني والكويتي هذه الحالات بتنظيم قانوني مستقل، وإنما أوردها في نصوص متفرقة ضمن الأسباب العامة لإنهاء خدمة الموظف العام. وعليه، سأقوم ضمن هذا المبحث ببيان هذه الحالات وذلك ضمن ستة مطالب.

المطلب الأول: إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة (عدم الكفاءة الفنية):

تخضع تشريعات الوظيفة العامة الموظف المعين لأول مرة والمعاد تعيينه في أحوال معينة لفترة تجربة، للتأكد والتحقق من كفاءته للقيام بأعباء الوظيفة العامة من الناحية العملية بعد أن تثبت صلاحيته وكفاءته من الناحية النظرية باستيفاء مسوغات التعيين[1].

فالموظف العام، رغم تأهيله العلمي أو المهني، قد يكون غير كفء في العمل الوظيفي، أو سيّىء التصرف في المواقف التي يواجهها لا يحسن التعامل مع الآخرين

---

[1] القبيلات، مرجع سابق، ص97.

أو مهملاً في مواعيد العمل أو أوراقه أو أدواته، فكان لا بد من وضعه تحت التجربة لفترة محددة يتم بعدها تقدير مدى كفاءته للعمل في الوظيفة المعين فيها[1].

وقد تناول نظام الخدمة المدنية الأردني موضوع تعيين الموظفين من أصحاب المؤهلات العلمية في المادة (47) منه التي نصت على تحديد راتب كل موظف وفقاً لدرجته وفئته، وتناولت المادة (48) من النظام ذاته موضوع تحديد الدرجة التي سيعين فيها أي شخص في أي وظيفة في الفئتين الأولى والثانية مع الأخذ بعين الاعتبار سنوات الخبرة التي أمضاها في الوظائف الحكومية أو في أي أعمال أخرى إذا كانت تتفق مع وصف الوظيفة التي سيعين فيها وكانت قد اكتسبت أو تمت بعد الحصول على المؤهل العلمي الذي سيعين في الوظيفة على أساسه، ويمنح في هذه الحالة زيادة سنوية واحدة عن كل سنة من سنوات الخبرة العملية في الوظائف الحكومية ولا يزيد ما يمنح للشخص إذا كانت خدمته في أي من الأعمال الأخرى على خمس زيادات سنوية.

وبينت المادة (62) من النظام ذاته أن الموظف المُعين يخضع في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته، ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع

---

[1] عبد الوهاب، ورفعت والحلو، ماجد (1995)، مبادئ القانون الإداري، دون دار نشر، ص372.

المختص بالتعيين. وبينت الفقرة (ب) من المادة ذاتها أن خدمة الموظف بعقد، القائم على رأس عمله الذي تم تعيينه بوظيفة دائمة، خدمة مستمرة. وأشارت الفقرة (ج) من ذات المادة على أن إعادة تعيين أي شخص في الخدمة المدنية يعد تحت التجربة للمدة المشار إليها في الفقرة (أ) من المادة ذاتها.

وأشارت المادة (63) من النظام ذاته إلى شروط تعيين غير الأردني في أي وظيفة بموجب عقد، واشترطت في تعيينه في الوظيفة أن لا يتقدم أي أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة بعد إعلان الدائرة عنها في صحيفة محلية يومية واحدة على الأقل وبعد الحصول على موافقة اللجنة المركزية.

وبينت المادة (71/هـ/1) من النظام ذاته تعليمات تقييم أداء الموظفين بموجب تقرير الأداء السنوي، ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية:

- ممتاز.
- جيد جداً.
- جيد.
- متوسط.
- ضعيف.

وتوضع التقديرات على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف، وذلك وفقاً للنموذج المعتمد لتقرير الأداء السنوي، وذلك بموجب المادة (71/هـ/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وللموظف حق الاعتراض على تقييم أدائه، وقد تناولته المادة (74) من النظام المذكور وجاء فيها:

أ. "تؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي، مكونة من رئيس وعضوين، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الدائرة وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم، ويكون اجتماعها قانونياً بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها، ويكون قرارها في كلتا الحالتين نهائياً.

ب. على اللجنة إصدار قرارها خلال مدة لا تزيد على (14) يوماً اعتباراً من اليوم التالي لاستلامها الاعتراض، وتبني قرارها على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء وفي أي وثائق أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف، وعلى المبررات المقدمة من الموظف، ويبلغ بقرار اللجنة".

وتجدر الإشارة إلى أن قرار لجنة الاعتراض يعد قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا باعتباره قراراً إدارياً[1]، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "من شأن التقارير السنوية لأداء الموظف التأثير في المركز القانوني له إذ تؤثر في ترقيته، وتدخل ضمن معايير الكفاءة، وأن قرار لجنة الاعتراض المؤلفة بموجب أحكام المادة (74/أ) من نظام الخدمة المدنية هو قرار إداري نهائي يؤثر في مركز المستدعية الوظيفي والقانوني وهو قابل للطعن بالإلغاء، وإن محكمة العدل العليا مختصة للنظر به"[2].

أما الإجراءات المتخذة بعد التقييم، فقد نصت المادة (75) من النظام على أنه:

"أ. بعد اكتساب تقارير الأداء السنوية الصفة النهائية، يقوم المرجع المختص باتخاذ الإجراءات التالية:

1. إذا تبين أن التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي لأي موظف بدرجة متوسطة، فيلفت نظره خطياً ويُطلب منه معالجة مظاهر تقصيره وتحسين مستوى أدائه وإنتاجيته.
2. إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيفة لسنة واحدة أو بتقدير متوسط لسنتين متتاليتين، فتحجب عنه زيادة سنوية واحدة.

---

(1) القبيلات، مرجع سابق، ص128.

(2) عدل عليا رقم 2008/149 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/16، (منشورات مركز عدالة).

3. إذا كان التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف وفي السنة السابقة مباشرة بتقدير متوسط، فتحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين.

4. إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين، تُنهى خدمته بقرار من المرجع المختص.

ب. يعامل حجب الزيادة السنوية الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية لجميع الغايات المنصوص عليها في هذا النظام".

وتجدر الإشارة إلى أن قرار حجب الزيادة السنوية سواء لمدة سنة أو سنتين يصنف من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (174) والتي قد يترتب على تكرار المخالفات فيها إلى الاستغناء عن خدمة الموظف العام[1].

أما في نظام الخدمة المدنية الكويتي، فإنه طبقاً للمادة (13) يوضع الموظف، فما عدا الوظائف القيادية، في حالة التعيين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة واحدة يجوز فصله خلالها أو خلال شهر واحد من انتهائها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته.

أما المعاد تعيينه فطبقاً للفقرة (3) من المادة آنفة الذكر فيخضع الموظف لفترة التجربة – إذا لم يكن قد أمضى فترة التجربة بنجاح في وظيفته السابقة، أو إذا كانت

---

[1] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص184.

الوظيفة المعاد تعيينه عليها تختلف عن الوظيفة السابقة، وبالتالي يجوز فصله خلالها أو خلال شهر واحد من انتهائها إذا ثبت أنه غير كفء للقيام بأعباء وظيفته.

وأضافت الفقرة الأخيرة من المادة (13) حكماً مفاده عدم استحقاق الموظف أية مكافأة عن مدة التجربة التي تقضي بغير نجاح.

وقد رتب المشرّع الكويتي أثراً فيما يتعلق بحصول الموظف على أكثر من تقرير ضعيف تناولته المادة (17) من نظام الخدمة المدنية، التي نصت على أن: "الموظف الذي يحصل خلال سنة على تقريرين نهائيين بأنه ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (60) عدا عقوبة الفصل من الخدمة، فلا يكون توقيعها عليه إلا بموافقة الوزير".

ويجوز لمن وقعت عليه عقوبة الفصل أن يتظلم للوزير خلال خمسة عشر يوماً من إبلاغه بذلك، فإذا حصل الموظف على تقرير ثالث بأنه ضعيف خلال سنة من حصوله على التقرير السابق، اعتبر مفصولاً من الخدمة من تاريخ اعتبار هذا التقرير نهائياً والفصل جوازي في الحالة الأولى بقرار وزاري، وفي الحالة الثانية يكون بحكم القانون[1].

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص186. والمصلح، بدرية، مرجع سابق، ص96.

المطلب الثاني: إنهاء خدمة الموظف العام لبلوغه السن القانونية المقررة لترك الخدمة (عدم الكفاءة العمرية):

يقصد بعدم الكفاءة العمرية، هي بلوغ السن القانونية اللازمة للتقاعد، ولقد أشرت سابقاً إلى أنه لا يعقل أن تبقى العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة إلى ما لا نهاية، لأن الإنسان إذا ما بلغ من العمر عتياً، فإن قدراته الذهنية والبدنية تأخذ بالنقصان، وقد يؤثر هذا على أداء الموظف لمهماته، لذلك ارتأت التشريعات أن يكون هناك سن محددة إذا ما بلغه الموظف انتهت علاقته بالوظيفة، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة. وللوقوف على هذه الحالة لا بد من بيان المقصود بهذا السن وما مقداره ؟ وسأبحث هذا المطلب ضمن الفرعين التاليين.

الفرع الأول: المقصود بالسن القانونية:

السن في اللغة مشتقة من سن، يقال: كبرت سنه: أي عمره، فهي مقدار السنوات التي مرت على الشيء منذ وجوده، فيقال سنه ست وستين سنة: أي مضى من عمره ستون سنة[1]. وكلمة القانونية في اللغة من قن، ويقال: قنن أي وضع القوانين وهي نسبة إلى كلمة قانون: وهو مقياس كل شيء وطريقه. وفي الاصطلاح

[1] ابن منظور، مرجع سابق، ص220-222.

أمر كلي ينطبق على جميع جزئياته التي تتصرف أحكامها منه[1]. والكلمتان معاً تعنيان العمر المقدرة في القانون لإنهاء خدمة الموظف العام سواء أكان وجوباً أم جوزاً.

وقد عرفها بعضهم بأنها: "السن التي تضمحل فيها مقدرة الموظف على الإنتاج بحيث تبدأ طاقته الإنتاجية في التناقص المستمر، ويصبح غير قادر على العمل بكفاية"[2].

الفرع الثاني: مقدار السن القانونية اللازمة لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته:

لقد بين المشرّع الأردني السن التي إذا بلغها الموظف، فإنه يحال على أثرها على التقاعد، وهذه السن التي يحال الموظف على أثرها على التقاعد وبدون حاجة إلى طلبه أو إلى قرار الإدارة، أي بقوة القانون، هي بلوغ الموظف الستين من العمر. وتسمى هذه الحالة بالإحالة الوجوبية، وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (12) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 على ذلك، حيث جاء فيها: "حين إكمال

---

(1) ابن منظور، مرجع سابق، ص348-350.

(2) عامر، محمد علي (دون سنة نشر)، النظام القانوني لمتقاعدي موظفي الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، ص136.

الموظف الستين من عمره، أو حين إكماله أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب إحالته على التقاعد".

إلا أن القانون المذكور أجاز التمديد للموظف ولمدة لا تزيد على خمس سنوات، وذلك إذا كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك. وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (12) من القانون المذكور حيث جاء فيها: "يحال الموظف الذي تنطبق عليه الفقرة السابقة بقرار من مجلس الوزراء إلا إذا رأى المجلس لأسباب تعود للمصلحة العامة إبقاءه في الخدمة لمدة لا تزيد على خمس سنوات".

أما بالنسبة للموظفين من الفئة الرابعة، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (163) من القانون المذكور: "على أن خدمة الموظف العام تنتهي ببلوغه الستين من عمره بالنسبة للذكر، وخمسين سنة بالنسبة للإناث وبقرار من الوزير، وقد استثنى من هذه الفئة المعينون في وظائف أئمة المساجد والمؤذنين، حيث سمح المشرّع بتمديد خدماتهم بقرار من الوزير ولمدة لا تتجاوز الخمس سنوات". وقد نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (136) من نص القانون حيث جاء فيها: "على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، يستثنى المعينون في وظائف أئمة المساجد والمؤذنون في هذه الفئة والذين يجوز تمديد خدماتهم بقرار من الوزير لمدة خمس سنوات حداً أعلى".

كما استثنى من ذلك بعض الفئات، وهي الوظائف التي تحتاج إلى خبرات طويلة في العمل الإداري أو لها طبيعة خاصة وهي:

1. الوزراء.
2. الموظفون من مرتبة وزير وهي الوظيفة التي يكون لشاغرها صلاحيات الوزير بشؤون دائرته وموظفيها.
3. موظفو الديوان الملكي الهاشمي من الدرجتين الخاصة والأولى.

وقد نصت على هذه الحالات الفقرة (و) من المادة (12) من قانون التقاعد المدني، حيث جاء فيها: "لا تسري أحكام هذه المادة على الوزراء ومن هم في مرتبة الوزراء من الموظفين وموظفي البلاط الملكي الهاشمي من الدرجتين الخاصة والأولى".

هذا وقد ميز المشرّع الكويتي بين الموظفين الكويتيين والموظفين غير الكويتيين فيما يتعلق بانتهاء خدمة الموظفين، وقد أفرد بموجب قانون الخدمة المدنية الكويتي نص خاص فيما يتعلق بموظفي العقد الثاني والثالث، وعقد المرتب المقطوع.

حيث نص البند (8) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، والبند (8) من المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أن: "تنتهي خدمة الموظف بسبب بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين، وسن الستين بالنسبة لغير

الكويتيين، ويجوز مدها إلى سن الخامسة والستين، أما أئمة المساجد وخطباؤها ومؤذنوها ومغسلو الموتى فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين، كل ذلك وفقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية".

أما بالنسبة للمتعاقدين بالعقد الثاني والثالث، فطبقاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1979/14) بشأن التعيين بالعقدين الثاني والثالث الذي حظر التعيين بموجب هذين العقدين لمن بلغت أعمارهم الخامسة والستين، فقد تقرر ضمناً انتهاء خدمة كل من بلغ هذه السن، وذلك باستثناء الباحثين العاملين في موسوعة الفقه الإسلامي بوزارة الأوراق والشؤون الإسلامية ولجان تطوير التشريعات، ويعني ذلك انتهاء خدمتهم لأي سبب غير بلوغ السن[1].

أما بالنسبة للمتعاقدين بعقد المرتب المقطوع، فإن خدمتهم تنتهي ببلوغ سن الستين، ولا يجوز مدها طبقاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (90/2) المعدل بقراره رقم (92/1) (تعميم ديوان الموظفين رقم 1992/26) [2].

ويلاحظ أن المشرّع الكويتي حدد سن الستين كقاعدة عامة لإنهاء خدمة الموظف، ومع ذلك يجوز لمجلس الخدمة المدنية أن يمد خدمة الموظف بما لا يجاوز

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص196.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص287.

خمس سنوات، أما أئمة المساجد وخطباؤها ومؤذنوها فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن السبعين، كما أن بعض القوانين الوظيفية الخاصة تقرر أحكاماً مغايرة لذلك.

وإذا كانت القاعدة أن خدمة الموظف تنتهي عند بلوغه سن الستين أو السن التي ينص عليها القانون الوظيفي الخاص، فإن معنى ذلك أن علاقة الموظف بالإدارة تنتهي، وبقوة القانون عند بلوغه السن المقررة للإحالة على التقاعد، ما لم يصدر قرار من السلطة المختصة يمد خدمته ضمن المدة التي أجازها المشرّع، فإذا ما استمر الموظف في العمل بعد بلوغه هذه السن دون اتخاذ إجراء قانوني سليم يمد الخدمة، فإن الموظف يعدّ في هذه الحالة مجرد موظف فعلي، كما يعدّ الأجر الذي يستحقه نظير عمله خلال تلك الفترة مجرد مكافأة، فلا يكون له وصف المرتب[1]. وقد تنتهي خدمة الموظف لبلوغه السن المقررة لترك الخدمة بموجب النظام القانوني الذي يخضع له وليس بموجب قانون الخدمة.

ويلاحظ أن خدمة بعضهم قد تنتهي بموجب نظام قانوني آخر يطبق في الجهات التي تسري عليها أحكام قانون الخدمة المدنية، كما هو الحال في الجيش والحرس الوطني، وفي سن تقل عن السن المقررة لترك الخدمة في قانون الخدمة

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص525.

المدنية، ويترتب على ذلك جواز تعيين صاحب الشأن في سلك الخدمة المدنية وفقاً للمؤهلات أو الخبرات التي يحملها[1].

المطلب الثالث: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية (عدم الكفاءة في الانتماء والولاء):

تعرف الجنسية بأنها علاقة سياسية قانونية تربط الفرد بالدولة، فهي علاقة سياسية لكونها تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها ولكنها تنشأ عنها حقوق والتزامات متقابلة لطرفي العلاقة، فالدولة ليست غاية بحد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية، ألا وهي حماية حقوق وحريات الأفراد الأساسية داخل الدولة وخارجها، مقابل الخضوع والولاء من جانب الأفراد الذين تربطهم بالدولة رابطة روحية اجتماعية هي رابطة الانتماء التي فرضتها مقتضيات نشأة المجتمع السياسي والتي ظهرت وتبلورت في العصر الحديث بشكلها المعروف بالجنسية، وهي علاقة قانونية كونها نظم بقواعد خاصة تحدد كيفية اكتساب الجنسية وفقدها وآثار ذلك بما يتفق في النهاية ومصالحها السياسية والاجتماعية – وهنا يظهر لنا مدى ما تتمتع به هذه

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص201.

العلاقة – بشكلها المعروف لدينا بالجنسية – من أهمية خاصة في حياة الدولة والأفراد على حد سواء[1].

ويعدّ الجنسية المعيار الأساسي للتفريق بين الأجنبي والوطني الذي يقع على عاتقه وبموجب مواطنته هذه العديد من الواجبات يقابلها العديد من الحقوق التي تقع على عاتق الدولة – المعترف لها بالشخصية القانونية – تحقيقها ما دامت هذه العلاقة مستمرة.

وفي الأردن نظم المشرّع الأردني أحكام الجنسية بقواعد خاصة حدد فيها طرق اكتسابها وفقدها واستردادها، وطرق إثباتها، والسلطة المختصة في الفصل بمنازعاتها وذلك في قانون الجنسية الأردني رقم (6) لعام 1954 وتعديلاته. كما نظم المشرّع الكويتي هذه المسائل بموجب المرسوم الأميري رقم (15) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

وما يهمنا في هذا المجال هو فقد الجنسية كحالة من الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الخدمة المدنية الكويتي.

---

[1] الهداوي، حسن (1994)، الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ص11.

لقد حدد المشرّع الأردني[1] والكويتي[2] الحالات التي تفقد بها الجنسية الأردنية والكويتية؛ سواء كان هذا الفقد بالتغيير أو بالتجريد، وسوف أتناولهما في فرعين.

الفرع الأول: فقد الجنسية بالتغيير:

لقد أصبحت إرادة الفرد موضع اعتبار واحترام في أغلب التشريعات الخاصة بالجنسية بحيث يستطيع الفرد أن يكتسب جنسية دولة أخرى – لمصلحة يهدف إلى تحقيقها – بعمل إرادي منه[3].

وحيث أن الفرد ينبغي أن لا يتمتع بأكثر من جنسية طبقاً للقواعد العامة في القانون الدولي، فإنه وبمجرد اكتسابه الجنسية الجديدة، فإنه يفقد الجنسية الأصلية كأثر مباشر لاكتساب الجنسية الجديدة، وتشترط بعض الدول فقد الجنسية الأصلية أو موافقة دولة جنسيته الأصلية لاكتساب الجنسية الجديدة، وبالتالي يكون الفرد قد تخلى عن جنسيته الأصلية بمجرد اكتسابه الجديد، بإرادته التي اتجهت إلى هذا التغيير[4].

الفرع الثاني: فقد الجنسية بالتجريد:

ترتب بعض قوانين الجنسية على قيام الفرد بفعل من الأفعال التي تشكل إخلالاً بواجباته الأساسية نحو وطنه، زوال الجنسية عنه وذلك كعقوبة أو جزاء، فمن

---

[1] انظر: الفصل الرابع والخامس من قانون الجنسية الأردني.

[2] انظر: المادة (13) من المرسوم رقم (15) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

[3] الهداوي، مرجع سابق، ص66.

[4] الهداوي، مرجع سابق، ص69.

الصعب أن تقبل الدولة باستمرار تمتع الشخص بجنسيتها ما دام قد أظهر عدم ولائه وإخلاصه الذي ثبت من خلال اعتدائه على مصالح الدولية العليا. ويتم هذا التجريد للجنسية بقوة القانون أو بقرار إداري تبعاً لطريقة اكتساب الجنسية، فيما لو كانت بصفة طارئة أو أصلية، وبمعنى آخر التفريق بين الوطني الأصيل والوطني الطارئ وهذا ما أخذ به قانون الجنسية الأردني. وأيضاً المرسوم الأميري رقم (5) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

هذا وقد فرق قانون الجنسية الأردني – كما فعل القانون الكويتي – في حالة التجريد من الجنسية بين الوطني الأصيل حامل الجنسية الأصلية، وهو الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية على أساس جنسية التأسيس أو حق الدم أو حق الإقليم والوطني الطارئ، وهو الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بحكم القانون بعد الميلاد، إذا توافرت بعض الشروط حيث يتمتع هذا الشخص بعد مرور فترة زمنية مناسبة بنفس الحقوق التي يتمتع بها الأصيل ولكنها تبقى طارئة (جنسية غير أصلية)، والوطني الطارئ (المتجنس) وهو الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بحكم القانون بعد الميلاد ويتوافر شروط معينة ولا يحق لهذا الشخص التمتع بالحقوق التي

يتمتع بها الوطني الأصيل أو الطارئ خلال فترة زمنية معينة تسمى فترة الريبة، وبمرور هذه الفترة يصبح وطنياً طارئاً[1].

أولاً: حالات فقد الوطني الجنسية الأردنية أو الكويتية بحكم القانون:

حدد قانون الجنسية الأردني في المادة (18) فقرة (أ) الحالة التي يفقد بها الوطني جنسيته الأردنية، كما حددتها المادة (13) من المرسوم الأميري رقم (15) لسنة 1959، وهي: إذا انخرط شخص في خدمة عسكرية لدى دولة أجنبية. فإذا توافرت هذه الحالة فإن الشخص (الوطني) يفقد جنسيته الأردنية أو الكويتية بقوة القانون ولا حاجة عندئذ لصدور قرار بذلك وتسمى هذه الحالة (إسقاط الجنسية) [2].

وجدير بالذكر أن الخدمة العسكرية تعتبر من أهم مظاهر الارتباط والولاء ولا يجوز التفريط فيه لدولة أخرى، فهي واجب وطني يلزم الفرد بأدائه لدولته ما لم يحصل الفرد من دولته على ترخيص لأداء الخدمة العسكرية في دولة أخرى[3].

ثانياً: حالات فقد الوطني لجنسيته الأردنية أو الكويتية بقرار إداري:

نص قانون الجنسية الأردني في المادة (18) فقرة (ب) منه على أنه: "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن فقدان أردني جنسيته الأردنية". وبهذا المعنى قضت

---

[1] الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص79. والمصلح، بدرية، مرجع سابق، ص11.

[2] الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص79.

[3] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص12.

محكمة العدل الأردنية بقولها: "يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان فقدان الجنسية أو إلغاء شهادة التجنس وذلك في الحالات التالية:

أ. إذا انخرط في خدمة مدنية لدى دولة أخرى، وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الخدمة فيها.

ب. إذا انخرط في خدمة دولة معادية.

ج. إذا أتى أو حاول عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها"[1].

أما إسقاط الجنسية الكويتية، فقد عدّها المشرّع عقوبة لكل مواطن كويتي سواء كان مواطناً بصفة أصلية أو بالتجنس يرتكب أحد الأفعال التي حددتها المادة (14) من قانون الجنس لسنة 1959، وهي:

1. إذا عمل لمصلحة دولة أجنبية، وهي في حالة حرب مع الكويت، أو قطع العلاقات السياسية معها.
2. انضمامه إلى هيئة من إغراقها العمل على تقويض النظام الاجتماعي أو الاقتصادي للكويت.

إن ارتكاب الموظف العام سواء في الأردن، أو الكويت أحد الأفعال المشار إليها سابقاً، يــؤدي إلـــى إنهاء خدمته وبقوة القانون بسبب عدم كفاءته لتأدية وظيفته؛

---

[1] عدل عليا قرار رقم 88/152، لسنة 1989، منشورات مركز عدالة.

ذلك أن تشريعات الوظيفة العامة تتطلب قدراً من الولاء والانتماء للدولة ومن ثم للوظيفة العامة التي يقوم بها نيابة عنها[1]. فالجنسية تعد شرطاً أساسياً من شروط التعيين في الوظيفة العامة، وقد سبق أن بينا ذلك في ضوء المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الكويتي، والمادة (43/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرّع الأردني قد قرر صراحة اعتبار خدمة الموظف الذي فقد جنسيته الأردنية لأي سبب من الأسباب منتهية حكماً اعتباراً من تاريخ فقده الجنسية، ذلك بموجب المادة (173) من نظام الخدمة المدنية.

المطلب الرابع: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الأخلاقية:

يعدّ العزل من الوظيفة من حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الأخلاقية، وهو من أكثر المصطلحات استخداماً منذ القرون الأولى وحتى الآن، إلا أن المقصود به وحالاته تختلف من تشريع لآخر، ومن بلد لآخر، لذا فإن هذا المطلب ينقسم إلى فرعين؛ يبين الأول العزل في اللغة والاصطلاح، ويبين الثاني شروط وحالات العزل.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص574.

الفرع الأول: معنى العزل:

العزل في اللغة من عزل، عزلاً: أبعده ونحاه، ويقال: عزله من منصبه، واعتزل الشيء بَعُد وتنحى، والعزل: التنحية، وعزلته: نحيته، ومنه عزلت النائب، والوكيل: أخرجته عما لكم من الحكم[1]. وفي الاصطلاح يعني: قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة إرادية أم غير إرادية[2].

الفرع الثاني: حالات وشروط العزل من الوظيفة العامة:

يعد العزل في التشريع الأردني من العقوبات التي توقع على الموظف العام، بل هي أشدها على الإطلاق، فالعزل في التشريع الأردني لا يكون إلا في حال ارتكاب الموظف لمخالفات صريحة نص عليها التشريع. ويمكن إجمال حالات العزل في التشريع الأردني بما يلي:

أولاً: العزل بحكم قضائي:

ويمكن إجماله فيما يلي:

1. إذا حكم على الموظف من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، كالرشوة والاختلاس، والسرقة، والتزوير، وسوء استعمال الأمانة، والشهادة

---

[1] ابن منظور، مرجع سابق، ص440.

[2] الجراح، مرجع سابق، ص41.

الكاذبة[1]، وأية جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، أو إذا حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة تزيد على ثلاثة أشهر لارتكابه أي جريمة من الجرائم، إذ يعدّ الموظف في أي حالة من الحالات السابقة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، وقد نص على هذا البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة، وقد نص على هذا البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة (171) من نفس النظام.

وقد جاء في الفقرة (ب) من المادة (171) أنه: " يعدّ الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين (1) و (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية". وقضت محكمة العدل الأردنية في هذا المجال: "إذا صدر القرار المشكو منه باعتبار المستدعي معزولاً حكماً اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية قبل أن يكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية،

---

[1] الشمري، عامر، مرجع سابق، ص48.

فيكون القرار المشكو منه سابقاً لأوانه ويتعين إلغاؤه من هذه الجهة وفق أحكام المادة (1/171) من نظام الخدمة المدنية"[1].

أما العزل بحكم قضائي وفق أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي، فقد نص عليه البند (5) من المادة (32) من هذا القانون، ويقابله نفس البند من المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بأنه: "تنتهي خدمة الموظف بسبب الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويجوز للوزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة".

ويلاحظ أن قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي قد منحا الموظف العام فرصة البقاء في الوظيفة، ومنحا الوزير أن يمارس سلطة تقديرية في هذا الشأن، وذلك لتقدير المشرّع الكويتي أن الموظف الذي ابتعد عن الطريق السوي قد يعطيه الوزير فرصة الاستمرار في الوظيفة، وأن يسلك الطريق المستقيم في حياته المستقبلية[2]، على خلاف نظام الخدمة المدنية الأردني الذي اعتبر الموظف معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية وفق منطوق نص البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (171) من هذا النظام.

---

[1] عدل عليا، قرار رقم 2010/129 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/20 (منشورات مركز عدالة).

[2] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص15.

ويرى الدكتور عادل الطبطبائي تعليقاً على نص المادة (32/ف5) من قانون الخدمة المدنية الكويتي أن هناك نوعين من الأحكام الجنائية التي تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية[1]:

1. الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية، أي أن يكون الحكم الصادر بالحبس لمدة أكثر من ثلاث سنوات، ويشترط أن يكون وصف الجريمة جناية، أم إذا كان مجرد الغرامة ولو في جريمة جناية، فلا يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف، وكذلك الحال إذا كان وصف الجريمة جنحة، ولو كانت العقوبة مقيدة للحرية.
2. الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وفي هذه الحالة لا فرق بين نوع العقوبة الموقعة على المتهم، سواء كانت الغرامة أو الحبس، وسواء كان وصف الجريمة جنحة أو جناية، إنما العبرة دائماً بتكييف الجريمة فيما إذا كانت مخلة بالشرف أو الأمانة أم لا ؟

ثانياً: العزل بقرار تأديبي:

بمعنى إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزل الموظف العام، وقد نص على ذلك البند الثالث من الفقرة (أ) من المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني والتي جاء فيها: "يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص508.

1. ....

2. ....

3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله".

وإن الموظف العام الذي يعزل من الوظيفة لا يجوز إعادة تعيينه بأي دائرة أو جهة حكومية، أما الدوائر الخاصة فلا سلطة للدولة عليها، وقد نصت على ذلك الفقرة (د) من المادة (171) وقد جاء فيها: "لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر، إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية".

وقد احتوت كل حالة من الحالات السابقة على شروط يجب توفرها في كل حالة حتى يعزل الموظف من وظيفته، ولا داعي لذكرها هنا حتى لا يصبح في الأمر إسهاب وتكرار، ولكن لا بد من الإشارة من أن قرار العزل – وإن كان قراراً كاشفاً وليس منشئاً – فإنه قابل للطعن لدى محكمة العدل العليا لكي تتمكن هذه المحكمة من بسط رقابتها عليه والتحقق من مدى مشروعيته[1].

---

[1] انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/129 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/20، (منشورات مركز عدالة).

هذا وقد نص البند الثالث من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأن خدمة الموظف تنتهي بالفصل بقرار تأديبي.

ونصت المادة (79) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بأنه: "إذا عوقب الموظف بالفصل من الخدمة وكان موقوفاً عن العمل، انتهت خدمته من تاريخ وقفه، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يسترد منه ما سبق وأن صرف له خلال مدة الوقف".

فالقاعدة العامة أن الخدمة تنتهي بصدور قرار الفصل، إلا أن المشرّع الكويتي أفرد حكماً خاصاً للموظف الذي يكون وقت صدور قرار فصله موقوفاً عن العمل، فأوجب في هذه الحالة إنهاء خدمته من تاريخ وقفه عن العمل، وليس من تاريخ صدور قرار الفصل خروجاً على القاعدة العامة، إلا أنه قرر في هذه الحالة عدم استرداد ما صرف له من مرتبات وعلاوات وخلافه خلال الفترة من تاريخ وقفه وحتى صدور قرار الفصل[1].

ويجوز عند الضرورة – ولاعتبارات تتعلق بالعدالة ورغم نهائية قرار الفصل – سحب القرار وإعادة الموظف المفصول إلى عمله مع عدم استحقاقه لمرتباته عن فترة ابتعاده عن الوظيفة تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل[2].

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص20.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص510.

أما السلطة المختصة بتوقيع قرار الفصل، فإنه يختص بتوقيع هذا القرار مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية، والوزير بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة، ووكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة[1].

أما عن آثار الفصل بقرار تأديبي وفق القانون الكويتي، فقد قضى البند الثالث من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية بأنه: "يشترط فيمن يعين ألا يكون قد سبق وإن فصل من الخدمة بقرار تأديبي ما لم يمض على صدوره ثلاث سنوات على الأقل، فالموظف المفصول لا يجوز تعيينه أو إعادة تعيينه إلا إذا مضى على قرار فصله ثلاث سنوات، فإذا انقضت هذه المدة يجوز إعادته للخدمة إذا استوفى باقي الشروط الأخرى، كما يترتب على إنهاء خدمة المعين بموجب العقد الثاني بسبب الفصل بقرار تأديبي جواز حرمانه بما لا يقل عن 10% ولا يزيد عن 50% من مكافأة نهاية الخدمة المستحقة له، ويحدد قرار الفصل هذه النسبة".

---

[1] انظر: المادة (80) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

المطلب الخامس: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم اللياقة الصحية (العجز الصحي):

إن المصطلح المرادف لعدم الكفاءة الصحية في القانونين الأردني والكويتي، هو "عدم اللياقة الصحية" في القانون الأردني، "وعدم اللياقة للخدمة صحياً" في القانون الكويتي، ونرى أنه من غير المعقول أن يشغل الوظيفة من لا يصلح لها سواء بالقدرات الذهنية أو الجسمانية، ولهذا نجد أن كل التشريعات قد وضعت شروطاً خاصة لكل وظيفة تتناسب وطبيعتها، وقد جاء المشرّع الأردني واشترط اللياقة الصحية لكل وظيفة، حيث نص في المادة (43/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ما يلي: "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون .... ج. سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص".

وهذا الشرط لا يكفي توافره في الموظف لحظة التعيين فقط، بل يجب أن يبقى ملازماً له طيلة مدة خدمته، فإن فقدت هذه اللياقة في أية لحظة، فإن خدمة ذلك الموظف تنتهي مباشرة وبقوة القانون وبقرار من المرجع المختص، وذلك لفقدان

شرط من شروط التعيين فيها[1]. وقد نصت المادة (166) من نفس النظام على ذلك إذ جاء فيها: "تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: .... د. عدم اللياقة الصحية".

وسأقسم هذا المطلب إلى فرعين، أتناول في الأول المقصود بفقدان اللياقة الصحية، وفي الثاني أبين شروط إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم اللياقة الصحية.

الفرع الأول: المقصود بفقدان اللياقة الصحية:

الفقدان في اللغة من: فقد، فقداً وفقداناً: أي أضاع منه، ويقال: فقد الكتاب والمال ونحوه: أي خسره وعدمه[2]. وعليه، فإن فقدان اللياقة الصحية في اللغة يعني: خسران وانعدام اللياقة الصحية.

أما اصطلاحاً، فلم يقم المشرّع الأردني والكويتي بتعريف فقدان اللياقة الصحية، مع أنهما نصا – كما ذكرنا – صراحةً على اشتراطها في الموظف العام، سواء عند التعيين أو أثناء الخدمة، كما أنه لم يقوما ببيان الأمراض التي تخل باللياقة الصحية، لكنهما استثنيا ذوي الاحتياجات الخاصة من هذا الشرط إذا كانت إعاقته لا تؤثر في قيامه بمهمات وأعمال وظيفته، إذ نصت الفقرة (ج) من المادة (43) من

---

[1] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص194.

[2] ابن منظور، مرجع سابق، ص337-338.

نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون .... ج. سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص".

وعلى هذا فإن الإعاقة في السمع أو البصر أو الجسد لا تعتبر من قبيل انعدام اللياقة الصحية، إذا لم تحل بين الموظف وأدائه لمهمات وظيفته[1]، لا بل أن المشرّع الأردني ألزم الدوائر الحكومية بتعيين نسبة من موظفيها من ذوي الاحتياجات الخاصة تعبيراً منه عن تضامن المجتمع مع هذه الفئة[2].

ومع ذلك قام جانب من الفقه القانوني بتعريف فقدان اللياقة الصحية، بأنها: "إصابة الموظف باعتلال صحي يحول بينه وبين أداء مهمات الوظيفة التي يشغلها، ويغلب على هذا الاعتلال صفة الدوام أو عدم إمكانية الشفاء منه، مما يجعل الموظف عبئاً على الوظيفة العامة التي يشغلها"[3].

---

(1) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص195.

(2) القبيلات، مرجع سابق، ص339.

(3) القبيلات، مرجع سابق، ص339.

أما الجهة المخولة بتقرير عدم لياقة الموظف الصحية، فهي اللجنة الطبية العليا، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة (ج) من المادة (11) من نظام اللجان الطبية الأردني رقم (58) لسنة 1977، وهذه اللجنة لا تنظر إلا في حالة الموظف أثناء الخدمة وهي التي تقرر كفاءته من عدمها.

أما اللجنة المخولة بتقرير لياقة الموظف عند التعيين، فهي اللجنة الطبية المركزية والموزعة على جميع مديريات الصحة في المملكة الأردنية الهاشمية، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (13) من نظام اللجان الطبية.

الفرع الثاني: شروط إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقدان اللياقة الصحية:

رغم أن إنهاء خدمة الموظف العام الذي يفقد لياقته الصحية يكون بحكم القانون وليس للإدارة دخل في ذلك سوى إصدار القرار من المرجع المختص بإنهاء خدمة الموظف، إلا أنه لا بد من توفر شروط خاصة بفقدان اللياقة الصحية نجملها بما يلي:

1. أن تثبت عدم لياقة الموظف الصحية من المرجع المختص، وهي في الأردن اللجنة الطبية العليا كما أشرنا سابقاً، وذلك لأهمية هذه الحالة وأثرها المباشر على الموظف والوظيفة معاً.

2. أن يكون الموظف قد حصل على كامل إجازاته الاعتيادية والمرضية قبل التقرير بانتهاء خدمته بسبب فقدان اللياقة الصحية، وقد نصت الفقرة (ط) من المادة

(111/ط) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك صراحة إذ جاء فيها: ".... لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية وإن قررت اللجنة الطبية المختصة أنه أصبح عاجزاً عن القيام بمهمات وظيفته، وأنه لا فائدة ترجى من تمديد إجازته إلا بعد أن يكون قد أعطي إجازة مرضية لا تقل مدتها عن أربعة أشهر براتب كامل مع العلاوات حداً أدنى ابتداءً من التاريخ الذي تحدده اللجنة الطبية المختصة".

3. أن لا يكون الموظف مصاباً بمرض من الأمراض المزمنة التي يحددها وزير الصحة وخدمته في الوظيفة ثماني سنوات وأكثر، فإنه يعتبر مجازاً مرضياً ويبقى يتقاضى راتبه كاملاً مع علاواته حتى تصبح خدمته عشر سنوات بشهر واحد، ومن ثم يحال على التقاعد، وقد نصت الفقرة (2) من المادة (120) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك بكل وضوح. وينطبق نفس الحكم على الموظف الذي يصاب بمرض أو حادث ناشئ عن طبيعة عمله وأثناء قيامه بواجباته الوظيفية ودون إهمال منه، وقد نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (120) من نفس النظام.

4. أن يصدر قرار إنهاء الخدمة المدنية بسبب فقدان اللياقة الصحية من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، وبناءً على تقرير اللجنة الطبية

المختصة بذلك. وقد نصت على ذلك الفقرة (ز) من المادة (111) من نظام الخدمة المدنية إذ جاء فيها: "إذا وجدت اللجنة الطبية لدى إعادة فحصها الموظف بعد انتهاء المدة المحددة في الفقرة (هـ) من هذه المادة أن مرضه غير قابل للشفاء فتنتهي خدماته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب".

هذا وقد نص على هذا السبب البند (7) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي والبند (7) من المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بقولهما: "تنتهي خدمة الموظف بسبب عدم اللياقة للخدمة صحياً أو استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق". ونصت المادة (72) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي: "تثبت عدم اللياقة الصحية بقرار من الهيئة الطبية المختصة بناءً على طلب الموظف أو الجهة الحكومية التابع لها".

كما قضت المادة (73) من النظام ذاته بأن تحدد أحوال وشروط عدم اللياقة الصحية، وكذلك الهيئات الطبية المختصة، ونظام العمل فيها بقرار من وزير الصحة بعد الاتفاق مع ديوان الخدمة المدنية، ففي حالة صدور قرار من الهيئة الطبية المختصة بعدم لياقة الموظف صحياً للخدمة تنتهي خدمته من تاريخ هذا القرار ولو لم يستنفذ الإجازات المرضية، أما في حالة استنفاذ الإجازة المرضية لمدة سنتين، وقبل

صدور مثل هذا القرار من الهيئة الطبية المختصة فإن خدمته تنتهي لاستنفاذ الإجازة المرضية لكونها أسبق[1]. ويستخلص من هذه النصوص الأحكام الآتية:

1. تثبت عدم لياقة الموظف الصحية للخدمة بقرار من الهيئة الطبية المختصة، وتكون الإحالة إلى هذه الهيئة إما بناءً على طلب الموظف عندما يتقدم بطلب إحالته على التقاعد لعدم قدرته صحياً في الاستمرار في الخدمة، أو بناءً على طلب الجهة الحكومية التابع لها الموظف.
2. أعطى القانون للموظف الحق في إجازة مرضية لمدة سنتين، وهذا يعني في الأصل عدم جواز إنهاء خدمته قبل استنفاذ مدة هذه الإجازة، ولكن القانون ترك إمكانية إنهاء خدمة الموظف قبل استنفاذ الإجازة المرضية، وذلك عندما يثبت خلال هذه الإجازة المرضية عدم لياقته صحياً للخدمة، ولا شك أن مدة المرض التي تستغرق طيلة هذه الفترة قد تجعل الموظف غير لائق صحياً في وقت من الأوقات، مما يمكن الإدارة من إنهاء خدمته خلالها.

وأعتقد أنه كان الأولى بالمشرّع الكويتي – لأسباب إنسانية من ناحية، ولكي يتمكن الموظف من استعمال الحق في استنفاذ الإجازة المرضية الممنوحة له بالمادة (52) من النظام كاملة من ناحية أخرى – أن يقرر عدم إمكانية إنهاء خدمته إلا بعد

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص26.

استنفاذ مدة الإجازة المرضية كاملة، بل ونذهب أكثر من ذلك أنه كان الأولى بالمشرّع الكويتي أن يسمح للموظف باستنفاذ رصيد إجازاته الدورية قبل أن تقرر الإدارة إنهاء خدمته لعدم اللياقة الصحية، لا سيما أن المشرّع قد سمح للموظف باستعمال رصيد إجازاته الدوري دون التقيد بالحد الأقصى المقرر، ولكل موظف حق التمتع به وهو تسعون يوماً في السنة في حالة مرافقته للمريض الذي تقرر علاجه في الخارج، وإذا كان المشرّع يسمح للموظف باستنفاذ رصيد إجازته الدورية لمصلحة شخص آخر لمدة قد تصل إلى خمس سنوات، فقد كان من الأولى أن يسمح للموظف، وهو مريض، أن يستعمل هذا الرصيد من الإجازات لمصلحته.

أما فيما يتعلق بإنهاء خدمة غير الكويتيين بسبب عدم اللياقة الصحية الذين يتم تعيينهم بموجب ثلاثة عقود، هي العقدان الثاني والثالث، وعقد الراتب المقطوع، حيث قضى البند السادس من العقد الثاني والبند السابع من العقد الثالث، بأن يستحق الطرف الثاني إجازة مرضية تقررها الهيئة الطبية المختصة التي يعينها الطرف الأول بما لا يزيد في مجموعها عن شهرين بمكافأة كاملة وشهرين بنصف مكافأة، فإذا انقضت هذه المدد دون أن يكون الطرف الثاني لائقاً صحياً لاستئناف عمله، يعدّ العقد منتهياً ولا

يجوز إنهاء العقد قبل انقضاء هذه المدد إلا بموافقة الطرف الثاني ما لم يكن قد انتهى قبل ذلك لأحد الأسباب الأخرى المنصوص عليها في هذا العقد[1].

المطلب السادس: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته المسلكية:

لكي تعطي الوظيفة العامة صفة الديمومة، يجب أن يلتزم الموظف العام بالقوانين والأنظمة المتعلقة بعمله أثناء وظيفته وعدم تغيبه عن الوظيفة الرسمية بدون سبب مشروع، وكذلك أن لا يرتكب أثناء وظيفته أي مخالفة من المخالفات المسلكية نتيجة لمخالفته للقوانين والأنظمة المرعية حتى لا يتم الاستغناء عن خدمته بالنتيجة، بسبب تكرار العقوبات المتعلقة بأدائه لواجبات وظيفته العامة.

لم يخل أي تشريع من ذكر حالات فقد الموظف لوظيفته لأهمية التزام الموظف بعمله، وقد قام المشرّع الأردني والكويتي كغيرهما من المشرعين بذكر هذه الحالات التي كون سبباً في فقدان الموظف لوظيفته وهي أربع حالات:

أولاً: إذا نقل الموظف العام أو انتدب إلى دائرة أخرى ولم ينفذ القرار: وعليه، إذا صدر قرار بنقل الموظف العام أو انتدابه إلى دائرة أخرى أو صدر قرار بنقله إلى وظيفة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو انتدب إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة من التاريخ المحدد في القرار فقد

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص523.

وظيفته العامة، وقد نص البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (169) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك، ويفهم منها أن أيام العطل الرسمية والراحة الأسبوعية لا يعدّ داخلة في المدة بل المقصود هو عشرة أيام عمل متصلة كما ذكرنا، وكما يفهم من نص المادة أن الموظف لا يعذر في عدم تنفيذه القرار بحجة أن القرار ظالم وتعسفي.

وفي القانون الكويتي تضمن قانون ونظام الخدمة المدنية تنظيم أحكام النقل والانتداب سواء أكان جزئياً أم مؤقتاً بين جميع الجهات الحكومية التي يسري عليها أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية، إلا أنه لم يتضمن القانون والنظام على نص صريح على فقدان الموظف العام لوظيفته في حالة عدم تنفيذ قرار النقل أو الانتداب.

ولعدم وجود نص صريح فلا بد من الإشارة إلى أنه إذا بلغ الموظف بقرار نقله وجب عليه تنفيذه واحترامه حتى لو اعتقد بعدم مشروعيته طالما أنه اتخذ لمصلحة المرفق، ذلك لأن عدم الامتثال للقرار يعرض الموظف للمسؤولية التأديبية، كما يمكن اعتباره منقطع عن العمل[1]، ومع ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أن واجب إطاعة قرار النقل يجب أن يكون في حدود معينة، فلا مسؤولية على الموظف إذا رفض الامتثال لقرار نقل يبدو واضحاً لعدم مشروعيته، وأنه من طبيعة تعرض

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص39.

مصلحة المرفق للخطر[1]. أما بخصوص الندب فقد اشترط المشرّع الكويتي لصحة قرار الندب شرطين، هما:

1. أن لا يكون الندب إلى وظيفة درجتها أدنى من درجة وظيفته الأصلية.
2. أن لا تتجاوز سنة قابلة للتجديد مدتها ثلاث سنوات.

ولا يشترط في الندب موافقة الموظف.

ونخلص مما سبق، أن حالة عدم الامتثال لقرار النقل والندب في القانون الكويتي لم ينص عليه القانون بصريح العبارة كما فعل القانون الأردني، إلا أن الموظف العام قد يتعرض للمسؤولية التأديبية.

ثانياً: إذا تغيب الموظف عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع، ولم يقم بتبليغ رئيسه المباشر خلال مدة غيابه بأي وسيلة متاحة له، ولقد نص البند الثاني من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك، فإذا كان العذر قهرياً وأثبت الموظف ذلك، فإنه لا يعتبر في هذه الحالة فاقداً لوظيفته، مثال ذلك أن يثبت الموظف أنه معتقل لدى السلطات الأمنية ما لم تثبت عليه التهمة، فقد أثبت القانون له الحق بالعودة إلى وظيفته، وجعل ذلك سبباً خارجاً عن إرادته ولا يفقد بسببه وظيفته.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص236.

حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "إذا تغيب المستدعي عن عمله لمدة عشرة أيام متصلة دون إجازة قانونية ودون عذر مشروع فإن الاستغناء عن خدماته موافق لأحكام المادة (169/أ/2) من نظام الخدمة المدنية، وأن القرار الصادر عن وزير الثـقافة مرافق لأحكام المادة (55/أ) من نظام الخدمة المدنية باعتباره يملك الصلاحية والاختصاص بإصداره مثل هذا القرار باعتبار المستدعي يشغل وظيفة من الفئة الأولى/ الدرجة الثالثة، إذ إن القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة وقائماً على سبب صحيح ما لم يرد ما يثبت عكس ذلك، إذ إن البينة المقدمة من المستدعي وكافة أوراق الدعوى لم يرد فيها ما يشير إلى أنه شاب القرار المطعون به أي عيب من العيوب التي استند إليها المستدعي في لائحة طعنه، فإن الدعوى والحالة هذه مستوجبة الرد موضوعاً فيما يتعلق بالقرار الطعين والمتضمن الاستغناء عن خدمات المستدعي"[1].

كما أن تقديم الموظف طلب إجازة لا يعني الموافقة عليها، فإذا ما تغيب عن عمله عشرة أيام عمل متصلة بعد أن تقدم بطلب إجازة، ولم ينتظر الموافقة عليها وتم

---

[1] انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردني رقم 2010/356 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/28، منشورات مركز عدالة.

رفضها في وقتها من رئيسه المباشر، فإن غيابه في هذه الحالة يكون غير مشروع، ويفقد وظيفته بسبب هذا الغياب[1].

هذا ويعدّ التغيب عن الوظيفة بسبب المرض عذراً مشروعاً إذا كانت الإجازة المرضية قد صدرت وفقاً للتشكيلات والإجراءات المرسومة قانوناً، وإلا فإنها لا تعتبر، ويعد الموظف في هذه الحالة غائباً بعذر غير مشروع، ويفقد وظيفته إذا تغيب أكثر من عشرة أيام متصلة.

أما في القانون الكويتي، فقد وردت هذه الحالة في القانون الكويتي بحكم إنهاء الوظيفة العامة بسبب الاستقالة التي تصنف وفق ذلك باستقالة صريحة، واستقالة ضمنية عند تغيب الموظف عن عمله بدون عذر مشروع.

وبناءً عليه لقد وجدت حالتان يعدّ فيهما الموظف مستقيلاً ضمنياً وهما: حالة انقطاع الموظف العام لمدة خمسة عشر يوماً متصلة، وحالة انقطاعه عن عمله لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة[2]. وقد نظمت المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الكويتي الاستقالة الضمنية بقرينة يعد معها الموظف مستقيلاً، وذلك في الحالتين الآتيتين:

1. إذا انقطع عن العمل بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها خمسة عشر يوماً متصلة.

---

[1] الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص145.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص486.

2. إذا انقطع عن العمل بغير إذن ثلاثين يوماً غير متصلة خلال اثني عشر شهراً.

ولكن في أي تاريخ يحسب هذا الانقطاع ؟

لم يحدد المشرّع الكويتي تاريخاً معيناً لذلك، مع ذلك فإن يوم الانقطاع الأول للموظف هو التاريخ الذي به بداية الاثني عشر شهراً[1].

ثالثاً: إذا قدم الموظف استقالته وترك العمل قبل تبليغه القرار بقبولها أو رفضها واستمر غيابه عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة، وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء فيها: "على الموظف أن يستمر في القيام بمهمات وظيفته لحين استلامه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا عدّ فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام"، حيث ذكرنا سابقاً أن المدة هي عشرة أيام متصلة دون عذر.

في القانون الكويتي عند دراستي لقانون الخدمة المدني ونظام الخدمة المدنية الكويتي وكذلك المراجع الفقهية الكويتية، لم أعثر على هذه الحالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العام الكويتي، ويمكن تطبيق المبدأ العام الوارد في المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الكويتي باعتبارها استقالة ضمنية في حال توافر شرطها.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص492.

رابعاً: إذا كان الموظف مجازاً ولم يعد لوظيفته بعد انتهاء إجازته لمدة تزيد عن عشرة أيام متصلة دون عذر مشروع حتى ولو كانت الإجازة دون راتب وعلاوات، ولقد المادة (117) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك: "إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبته، فيحرم من راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير، وذلك بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها بحقه، أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة، فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً من اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقاً لأحكام هذا النظام ...".

ويلاحظ أن لهذه الحالات شروطاً يجب توافرها حتى يفقد الموظف وظيفته، ويمكن حصرها بما يلي:

أولاً: أن تكون مدة الغياب عن العمل هي المدة القانونية المنصوص عليها، وهي عشرة أيام عمل متصلة.

ثانياً: أن لا يكون غيابه بسبب عذر مشروع، وإلا فإنه لا يعد فاقداً لوظيفته.

ثالثاً: أن يبلغ الموظف بالقرار وذلك عن طريق النشر في إحدى الصحف المحلية ولمرة واحدة.

وقد نص على هذه الشروط المادة (169) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ومع هذا فإن للموظف الذي عُدّ فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة التقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام شريطة انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية، وقد نصت على ذلك الفقرة (د) من المادة (169) من نفس النظام، كما يجوز للموظف العام الذي عُدّ فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته، وقد قضت بذلك الفقرة (ج) من المادة (169) من النظام نفسه.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "أعطت المادة (160/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 وتعديلاته، والمادة (169/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 الساري المفعول اعتباراً من 2007/4/1 الموظف الذي عُدّ فاقداً لوظيفته حق الاعتراض إلى المرجع الذي أصدر القرار، وأن

المستدعي قد استعمل هذا الحق بالاعتراض، وحيث تقرر رد الاعتراض فإن هذا القرار يكون قد استنفذ أغراضه بالاعتراض عليه ولم يعد له وجود قانوني"[(1)].

أما في الكويت، فقد تناولت المادة (35) من نظام الخدمة المدنية تحديد أنواع الإجازات بأنها:

1. إجازة طارئة.
2. إجازة دورية.
3. إجازة خاصة بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب.
4. إجازة مرضية.

ولا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها وفق أحكام المادة (23) من قانون الخدمة المدنية.

وإن انقطاع الموظف عن عمله بعد انتهاء إجازاته أياً كان نوعها، يُعد في حكم الاستقالة الضمنية إذا توافرت شروطها المنصوص عليها في المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الكويتي التي نصت على ما يلي: "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها، يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع

[(1)] انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2007/502 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/3/25 (منشورات مركز عدالة).

عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً عُدّ الموظف مستقيلاً بحكم القانون".

مع الإشارة إلى أن المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، وتقابلها المادة (71) من النظام، قد جعلت في الفقرة (7) من ضمن حالات إنهاء خدمة الموظف العام، عدم اللياقة للخدمة صحياً، أو استنفاذ الإجازة المرضية أيهما أسبق.

المبحث الثالث

مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته المهنية

إن الجهة المختصة باتخاذ قرار إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم الكفاءة المهنية، هي الجهة المختصة بتقدير صلاحيته وكفاءته للوظيفة، وهي السلطة التي تملك التعيين، فلهذه السلطة وحدها حق تقدير كفاءته للوظيفة، أو عدم كفاءته لها[1].

وفي هذا المبحث سأبين مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام تحت التجربة، ومن ثم سلطتها في إنهاء خدمته بعد صدور قرار التثبيت. وعليهن سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين.

---

[1] المدانات، نفيس (1999)، أسس نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية، دون دار نشر، دون طبعة، ص48. ومحمد، أبو بكر (2000)، نظام الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص145.

المطلب الأول: مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام تحت التجربة:

لقد نص المشرّع الأردني والكويتي صراحة على أن تقدير كفاءة الموظف تحت التجربة وإصدار قرار تثبيته يعد من اختصاص المرجع المختص بتعيين مثل هذا الموظف، وهذا ما نصت عليه المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والمادة (26) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، وعلى ذلك استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، إذ مضت: "وحيث أن القرار الطعين بعدم تثبيت المستدعي في الخدمة القضائية تعدّ إنهاء لخدماته في هذه الوظيفة، فإن مقتضى ذلك أن يصدر القرار من المرجع المختص بالتعيين حسب نص المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية"[1].

وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقدير كفاءة الموظف تحت التجربة، ومدى صلاحيته للاستمرار في الوظيفة التي يشغلها، فيما أن الإدارة هي المهيمنة على تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمسؤولة عن قيام الموظفين بأداء واجباتهم على أكمل وجه وبما لتحقيق المصلحة العامة، فإن لها الحرية في اختيار من تراه منهم مناسباً لهذا الغرض، وقد درج القضاء الإداري على منح الجهات الإدارية

---

[1] انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2008/552، تاريخ 2008/5/11 (منشورات مركز عدالة).

المختصة سلطات واسعة في تقدير مدى كفاءة الموظف تحت التجربة لشغل الوظيفة العامة بشكل دائم[1].

ومن ثم فإن الإدارة تمارس اختصاصاً تقديرياً بالنسبة إلى الموظف تحت التجربة، بحيث يكون لها أن تقرر إنهاء خدمته إذا ثبت لها عدم كفاءته لشغل الوظيفة[2].

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "فصل الموظف لعدم الكفاءة خلال فترة التمرين يندرج في نطاق السلطة التقديرية للإدارة .... وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها فيه..." [3].

وكما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "نجد أن المشرّع قد أعطى للحكومة حق مراقبة الموظف الذي يعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة، وذلك لغاية التعرف على حسن أدائه لواجباته وسرعة تكيفه بالنسبة لمتطلبات الوظيفة التي عين فيها واكتشاف صلاحيته للاستمرار في الخدمة أو الاستغناء عن خدماته"[4].

---

[1] كامل، نبيلة، مرجع سابق، ص219.

[2] الطماوي، سليمان (1987)، القضاء الإداري – التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص261.

[3] قرار المحكمة الأردنية العليا بمصر، تاريخ 1961/5/11، س6، ص990 مشاراً إليه لدى الطماوي، مرجع سابق، ص261.

[4] انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2008/112 تارخي 2009/3/6 (منشورات مركز عدالة).

المطلب الثاني: مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بعد صدور قرار تثبيته:

إن اختيار الموظف لفترة التجربة ودخوله في الوظيفة الدائمة لا يعني أنه من غير الممكن للإدارة أن تنهي خدماته بسبب عدم كفاءته، بل إن كفاءة الموظف تبقى محل متابعة وإشراف من الإدارة حتى بعد صدور قرار تثبيت هذا الموظف، فإذا ما تدنت هذه الكفاءة عن المستوى الذي يسمح له بالاستمرار في شغل وظيفته، فمن واجب الإدارة أن تتخذ قراراً بإنهاء خدماته وفق شروط وضوابط يحددها القانون[1].

ولكن إذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة إذا ثبت لها عدم كفاءته للبقاء في الوظيفة، فإنها لم تمنح مثل هذه السلطة بالنسبة للموظفين الذين يتم تثبيتهم في الخدمة الدائمة، إذ إن منحها مثل هذه السلطة بشكل دائم سيحول بين الموظف وبين الكفاءة[2].

لذلك، فمن حق الموظف أن يشعر بالأمان الوظيفي، وأن يتمتع بضمانة عدم القابلية للفصل إلا في حدود ضيقة يرسمها القانون للإدارة وأن لا تترك لأهواء الإدارة وتقديرها، لأن الإدارة في مثل هذه الحالة لن تتوانى عن اللجوء إلى استخدام هذه

---

[1] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري – التأديب، مرجع سابق، ص269.

[2] عبد الوهاب، والحلو، مرجع سابق، ص137.

الصلاحية كوسيلة للتحلل من الإجراءات التأديبية إذا ما رغبت في إنهاء خدمات الموظف في الوقت الذي تشاء[1].

ومن ثم فإن اختصاص الإدارة بإنهاء خدمات الموظف العام المثبت في الخدمة الدائمة بسبب عدم كفاءته، يعد اختصاصاً مقيداً وفق الطريق التي يرسمها القانون لها[2]، بحيث إذا خرجت عن ذلك، فإن قرارها يكون معيباً وقابلاً للإبطال أمام القضاء الإداري.

وقد قيد المشرّع الأردني سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة بعد تثبيته، وحصرها في حدود ضيقة وبنتيجة للتقارير السنوية عن كفاءة الموظف العام في أداء واجباته والنهوض بأعباء وظيفته، وقد بين نظام الخدمة المدنية الأردني هذه المسألة في نص المادة (71) منه، في حين لم يعالج المشرّع الكويتي هذه المسألة.

هذا وتختص محكمة العدل العليا الأردني بالنظر في حقوق الموظفين بالقرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم بسبب عدم الكفاءة بعدّها من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي[3].

---

(1) الغويري، مرجع سابق، ص111.

(2) الجبوري، ماهر صالح (1996)، القانون الإداري، دون دار نشر، بغداد، ص135.

(3) القبيلات، مرجع سابق، ص134.

وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "القرار الصادر بعدم تثبيت المستدعية في الخدمة الوظيفية لعدم كفاءتها وعدم اجتيازها الفحص الطبي المقرر، وإن لم يكن قراراً صريحاً بالفصل، إلا أنه ينطوي على هذا المعنى، لأنه يستتبع الفصل حتماً لأنه يقطع صلة الموظف بالوظيفة، مقدم التثبيت هو إنهاء للعلاقة الوظيفية وهو بهذا المعنى قرار إداري نهائي ..." [1].

---

[1] انظر: قرار عدل عليا رقم 97/197 تاريخ 1997/11/30، منشورات مركز عدالة.

الفصل الرابع

آثار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته

بعد أن انتهينا من بيان حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة أياً كان نوعها، أو لأي سبب، فإن ذلك لا يعني تحلله تماماً من كل علاقة تجمعه مع الإدارة، التي ترتبت على التحاقه بالوظيفة العامة، إذ إن هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على تركه الخدمة، تتمثل فيما قد يكون له من حقوق تجاه الإدارة منها حصوله على راتب تقاعدي يكفيه لمواجهة أعباء الحياة بعد قضائه عدداً معيناً من السنوات في خدمة الدولة وحصوله على مكافأة عن سنوات خدمته لدى الدولة كما فعل القانون الكويتي، وما قد يفرض عليه من التزامات حتى بعد تركه الخدمة، منها: كتمان الأسرار الوظيفية التي اطلع عليها أثناء خدمته التي لولاها لما أمكنه الإلمام بمحتوياتها والتعرف عليها، كما أن انتهاء خدمته لا تعني عدم قدرة الإدارة على ملاحقته عما عسى أن يكون قد ارتكبه من مخالفات خلال فترة عمله، مما يمكن الإدارة من فرض بعض العقوبات التأديبية عليه، وقد يصل الأمر إلى ملاحقته جنائياً عن الأفعال التي اقترفها، وتشكل جريمة في نظر قانون الجزاء.

وفي هذا الفصل سأبين هذه الآثار، وسأقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الآثار القانونية لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته.

المبحث الثاني: الآثار المادية لقرار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاته.

المبحث الأول

الآثار القانونية لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته

سأتناول هذه الآثار في مطلبين، أخصص الأول لبيان مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته، وفي الثاني أتناول مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته.

المطلب الأول: مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته:

القاعدة العامة التي تحكم إعادة تعيين المظف بعد إنهاء خدمته، هي أن إعادة التعيين تعدّ بمثابة تعيين جديد يتطلب أن يكون الموظف مستوفياً لجميع شروط الوظيفة الجديدة[1].

هذا وقد ترك المشرّع الكويتي الأمر بخصوص هذه المسألة لكل حالة على حدة تعالج بحسب مقتضيات الظروف، وبمدى أهمية السبب المؤدي إلى إنهاء الخدمة، حيث وضع المشرّع الكويتي ضوابط وشروطاً لإعادة التعيين في مثل هذه الحالة،

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص246.

نصت عليها المادة (11) من نظام الخدمة المدنية، بأنه: "يجوز إعادة تعيين الموظف بصرف النظر عن سبب انتهاء خدمته، وتكون إعادة التعيين في الدرجة التي كان يشغلها الموظف، وبالمرتب الذي كان يتقاضاه أو بمرتب أكبر، وقد يكون إعادة التعيين في درجة أعلى من درجته السابقة، ولا يجوز إعادة التعيين في درجة أدنى حتى لا يأخذ صورة الجزاء التأديبي غير المبني على سببه".

وإضافة لما ورد في نص المادة المذكورة، فإن هناك شرطين لمشروعية إعادة التعيين، هما[1]:

1. يجب أن تكون إعادة التعيين خلال خمس سنوات من تاريخ ترك الخدمة.
2. يجب أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير ممتاز أو جيد في السنتين الأخيرتين من خدمته السابقة.

ويخضع المعاد تعيينه لفترة التجربة المقررة إذا لم يكن قد أمضى هذه الفترة بنجاح في وظيفته السابقة، أو كانت الوظيفة المعاد تعيينه عليها لا تتفق مع طبيعة الوظيفة السابقة، وهذا ما نصت عليه المادة (13) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

وهناك حالات معينة لإنهاء خدمة الموظف العام تعرض لها القانون الكويتي صراحة، كل حالة على حدة، وذلك بخصوص إعادة تعيين الموظف، وهي:

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص532.

أولاً: العزل بقرار من مجلس الوزراء، إذ منع المشرّع الكويتي إعادة تعيين الموظف المعزول في وظيفة عامة أخرى أو في إحدى المؤسسات العامة وذلك خلال السنوات الخمس التالية لقرار العزل[1]. ويجوز لمجلس الوزراء تخفيض هذه المدة.

ثانياً: الإحالة إلى التقاعد، ففي حالة صدور قرار من الإدارة بإحالة الموظف إلى التقاعد، الذي هو بمثابة الفصل بغير الطريق التأديبي، فإنه لا يجوز إعادة تعيين الموظف في الجهات الحكومية، وذلك استناداً إلى المادة (77) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، إلا أن مجلس الوزراء وضع حداً أدنى قدره سنتان لا يسمح قبل مضيها بإعادة تعيين المحال إلى التقاعد[2].

ثالثاً: إن كان سبب إنهاء الخدمة نتيجة صدور حكم قضائي بتوقيع عقوبة جناية على الموظف أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، فإن إعادة التعيين هنا لا يتم إلا في حالة رد الاعتبار للموظف[3].

رابعاً: وبشأن السبب المتعلق بفقد الجنسية الكويتية سواء بسقوطها عن الموظف أو بسحبها، فإن المشرّع الكويتي في قانون الخدمة المدنية لسنة 1979 لم يتعرض

---

[1] انظر: المادة (4/71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[2] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص249.

[3] انظر: المادة (7/1) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

لإمكانية التعيين في مثل هذه الحالة. وعليه، يرى جانب من الفقه أن الأصل هو عدم إعادة تعيين الموظف الذي فقد جنسيته الكويتية ما لم ترد إليه[1].

خامساً: أما بخصوص السبب المتعلق ببلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش، فلا مجال معه للقول بإعادة تعيين الموظف، حيث بلغ السن التي يثبت فيها عدم كفاءته على تحمل أعباء الوظيفة.

سادساً: أما بشأن إمكانية إعادة التعيين في حالة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم اللياقة الصحية، فمن الطبيعي أن الإنسان قد يصاب بمرض ويشفى فيه بعد فترة من العلاج، فتسترد إليه لياقته الصحية. وعليه، فمن الجائز إعادة تعيينه[2].

أما بخصوص موقف المشرّع الأردني من مسألة إعادة تعيين الموظف الذي أنهيت خدمته بسبب عدم الكفاءة، فإنه لم يتعرض في نظام الخدمة المدنية إلا لحالة واحدة فقط، هي حالة فقدان الوظيفة، إذ أجازت المادة (169/2/د) للموظف الذي فقد وظيفه أن يتقدم بطلب تعيين لإشغال وظيفة عامة شريطة انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية.

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص254.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص538.

هذا وقد أورد المشرّع الأردني نصاً عاماً حول إعادة التعيين بموجب المادة (58) من نظام الخدمة المدنية، التي تفيد بأنه إذا أعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهيت خدمته أو براتب أعلى من الراتب الذي كان يتقاضى في ذلك الوقت إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها.

المطلب الثاني: مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته:

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي لا يوجد أي نص صريح يجيز مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته، سواء عما يكون قد ارتكبه في أثناء خدمته من مخالفات، وسواء تلك التي لم يتم اكتشافها إلا بعد ترك الخدمة، أو تلك التي تم اكتشافها ولكن خدمته انتهت في أثناء إجراءات التحقيق معه.

ولكن في الوقت نفسه نص المشرّع الكويتي في المادة (31) من القانون المذكور بأن: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء".

إن ما فعله المشرّع الكويتي من عدم جواز مساءلة الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة، يعد تطبيقاً للقاعدة العامة في مجال التأديب، وهي أن مناط السلطة التأديبية، هو قيام الرابطة الوظيفية، وحيث انقضت هذه الرابطة، فلم يعد للتأديب مجال[1].

هذا وقد أوجبت المادة (5/25) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979 على الموظف العام عدم إفشاء الأمور التي اطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ومن ثم فإن ذلك يعد من الواجبات التي لا تجوز مخالفتها في أثناء الخدمة، أو بعد تركها، إلا أن المشرّع الكويتي لم يقرن هذا الواجب بجزاء رادع على مخالفته.

ولم يعالج المشرّع الأردني هذه المسألة ضمن النصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية الواردة في نظام الخدمة المدنية؛ رغم أهميتها العملية.

المبحث الثاني

الآثار المادية لقرار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته

سأتناول هذه الآثار في أربعة مطالب، أتناول في الأول تحديد تاريخ انقطاع المرتب، وفي الثاني أتناول صرف بدل نقدي مقابل إجازات لم يستفد منها الموظف في أثناء خدمته، وفي الثالث أتناول الحق في مكافأة نهاية الخدمة أو في المعاش

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص378.

التقاعدي، وفي الرابع أتناول الحق في المطالبة بالحقوق المالية سواء المستحقة للدولة على الموظف أو المستحقة للموظف على الدولة.

المطلب الأول: تحديد تاريخ انقطاع استحقاق المرتب:

تنص المادة (80) من قانون الخدمة المدنية، بأن الموظف يستحق مرتبه إلى اليوم الذي تنتهي منه خدمته لأحد أسباب إنهاء الخدمة. وعليه، فإن الحرمان من المرتب لا يبدأ إلا مع تاريخ إنهاء الخدمة[1].

وهناك حالتان لتحديد تاريخ الحرمان من المرتب، هما[2]:

1. الحالة التي يرتبط فيها تاريخ حرمان الموظف من راتبه مع تاريخ تحقق السبب المؤدي إلى إنهاء خدمته، إذ يقع الإنهاء بقوة القانون دون تدخل من الإدارة إذ إن سلطتها هنا مقيدة، وما قرارها الصادر بإنهاء الخدمة إلا مجرد قرار كاشف لحالة نشأت بناءً على نص القانون، ومن قبيل هذه الحالة:
   أ. حالة إنهاء الخدمة بسبب فقد الجنسية الكويتية.
   ب. حالة إنهاء الخدمة بسبب الحكم الجنائي على الموظف.
2. الحالة التي يرتبط فيها الحرمان من المرتب مع تاريخ صدور قرار الإدارة بإنهاء الخدمة، لا من تاريخ تحقيق السبب المؤدي إلى ذلك، ومن قبيل هذه الحالة:

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص540.

[2] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص274-276.

أ. حالة إنهاء الخدمة بسبب فقد اللياقة الصحية.

ب.حالة إنهاء الخدمة بسبب الإحالة إلى التقاعد.

ج. إنهاء الخدمة بسبب بلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش.

هذا وقد أوجبت المادة (177/أ) من نظام الخدمة المدنية أن تدفع للموظف حقوقه المالية إذا أنهيت خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية، أو إكمال السن القانونية لإنهاء الخدمة، أو في حال الإحالة على التقاعد.

المطلب الثاني: صرف بدل نقدي مقابل إجازات لم يستفد منها الموظف في أثناء خدمته:

تنص المادة (41) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "يستحق الموظف عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد إجازاته الدورية التي لم ينتفع على اساس آخر مرتب تقاضاه، ويسقط ما زاد عن ذلك"، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة (104) من نظام الخدمة المدنية الأردني، بأنه: "إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً ....".

وهكذا يتضح لنا أن المشرّع الكويتي والأردني قد منحا الحق للموظف العام الذي تم إنهاء خدمته بسبب عدم كفاءته في تقاضي البدل النقدي عن الإجازات التي لم يستفد منها في أثناء خدمته، وأن هذا البدل لا يطبق إلا في مجال الإجازات السنوية (الدورية) دون غيرها من الإجازات الأخرى كالإجازة الطارئة أو الإجازة المرضية.

المطلب الثالث: الحق في مكافأة نهاية الخدمة أو في الراتب التقاعدي:

إن الموظف يستحق تعويضاً عن مدة خدمته التي قضاها في الوظيفة في حال ترك هذه الوظيفة بغض النظر عن السبب المؤدي إلى إنهاء الخدمة، إذ إنه يترتب على إنهاء الخدمة الحرمان من راتب الوظيفة، فيعوضه القانون بما يشبه ذلك، إما في صورة مبلغ يدفع للموظف مرة واحدة وعندئذ تسمى (المكافأة)، أو في شكل مبلغ شهري يستحقه الموظف مدى الحياة يؤول فيما بعد للورثة ويسمى بـــ (الراتب)، فيدفع مكافأة نهاية الخدمة أو صرف المعاش التقاعدي للموظف، ويصدر تأميناً لاستمرار صرف بدل مرتبه في حال انقطاعه، سواء بصفة مؤقتة أو مستديمة بسبب خارج عن إرادته[1].

والعبرة في استحقاق المكافأة أو المعاش هو خدمة الموظف، فإن لم يستوف مدة الاشتراك اللازمة للحصول على المعاش، استحق مكافأة نهاية من الخدمة مقابل

---

[1] محمد، خالد عبد الفتاح (2006)، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقانية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص146.

جهده وتعبه الذي بذله طول خدمته في الوظيفة أياً كان سبب إنهاء الخدمة باستثناء حالة الفصل في فترة التجربة[1].

وقد نصت المادة (177) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن تدفع للموظف العام حقوقه المالية إذا أنهيت خدمته بسبب إكمال السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة، ومن ثم إذا أنهيت خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة العمرية، فعندئذ يستحق جميع حقوقه المالية، ومن ضمنها مكافأة نهاية الخدمة، أو المعاش التقاعدي حسب الأحوال وفق أحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة.

كما أن المشرّع الكويتي أوجب ذلك بموجب المادة (35) من قانون الخدمة المدنية، التي تضمنت النظام القانوني الخاص بمكافأة نهاية الخدمة والمعاش التقاعدي.

المطلب الرابع: المطالبة بالحقوق المالية سواء المستحقة للدولة على الموظف أو المستحقة للموظف على الدولة:

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي، نجد أن المشرّع الكويتي قد اعترف لجهة الإدارة بحق مطالبة الموظف بأداء ما يكون مطلوباً منه من ديون مستحقة لها، وقد حصرت المادة (20) من هذا القانون ديون الدولة بنوعين: دين بسبب يتعلق بأداء الوظيفة، ودين نتج بسبب صرف مبالغ للموظف بغير وجه حق.

---

[1] المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص367.

ومن ثم لا يحول إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة دون مطالبته بهذه الديون[1].

ويراعى هنا تقادم حق الحكومة في استرداد المبالغ المدفوعة منها للموظف دون وجه حق، وذلك بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الصرف ما عدا حالة ما إذا كان صرف هذه المبالغ قد تم بناءً على غش أو تدليس من الموظف، فلا يسري هذا التقادم المنصوص عليه في المادة (21) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

هذا ولم يعالج المشرّع الأردني هذه المسألة في نظام الخدمة المدنية؛ رغم أهميتها. كما أن إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة لا يشكل مانعاً من تقرير حق الموظف في المطالبة بديونه وحقوقه المستحقة له لدى جهة الإدارة أياً كان مصدر هذه الديون أو الحقوق، فقد تكون بصورة حقوق دورية كحقه في المرتب أو في العلاوات، أو قد تأتي في صورة ديون ظهرت مع إنهاء خدمته كحقه في البدل النقد عن رصيد إجازاته، أو حقه في مكافأة نهاية الخدمة[2].

هذا وقد نصت المادة (21) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأن: "يتقادم حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المقررة له بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق، أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق، أي الدين أقرب".

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص543.

[2] محمد، خالد، مرجع سابق، ص154.

وقد قام ديوان الموظفين لدى مجلس الخدمة المدنية الكويتي بتقسيم الحقوق المالية للموظف إلى ثلاث فئات[1]:

الفئة الأولى: حقوق مالية نشأت في أثناء قيام الرابطة الوظيفية سواء كانت دورية أو غير دورية، واستمرت هذه الرابطة حتى انقضاء إحدى المادتين الواردتين بالمادة (21) من قانون الخدمة المدنية المذكورة آنفاً، فهذه الحقوق تخضع لحكم هذه المادة من حيث تقادمها.

الفئة الثانية: حقوق دورية متجددة كالمرتبات والعلاوات وتكون مقررة للموظف في أثناء قيام الرابطة الوظيفية، وتنتهي الخدمة قبل انقضاء مدة التقادم المنصوص عليها في المادة (21) المشار إليها سابقاً، فهذه الحقوق يسري عليها التقادم المنصوص عليه في المادة (439) من القانون المدني الكويتي لسنة 1980، وهي مرور خمس سنوات.

الفئة الثالثة: حقوق مالية لا تستحق إلا بعد انتهاء الخدمة، مثل مكافأة نهاية الخدمة والبدل النقدي من رصيد الإجازات الدورية، وهذه تخضع للتقادم الطويل وهو مرور خمس عشرة سنة.

---

[1] المصلح، بدري، مرجع سابق، ص369–370.

وقد تولت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت تحديد طبيعة الحقوق الواردة في الفئة الثالثة بعدّها حقوقاً غير دورية تختلف عن المرتبات وغيرها من الحقوق المالية التي ستلحق للموظف في أثناء تأديته للوظيفة، فمكافأة نهاية الخدمة مثلاً لا تستحق إلا بعد إنهاء الخدمة، وبالتالي فإن لها طبيعة خاصة، ووضع متميز فيما يتعلق بقواعد التقادم[1].

هذا وقد جاء نظام الخدمة المدنية خلواً من أي نص يعالج هذه المسألة، ومن ثم يرى الباحث تطبيق قواعد القانون المدني الأردني لسنة 1976 بخصوص هذا الموضوع[2]، وذلك فيما يتعلق بتقادم حقوق الموظف العام المستحقة لدى جهة الإدارة.

---

[1] انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، الجزء الثاني، 2006، ص64.

[2] راجع: المادة (450) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة:

عرضنا من خلال هذه الدراسة لموضوع مهم في الحياة العملية، والذي يتصل اتصالاً وثيقاً بالوظيفة العامة، وهو إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، وجاءت الدراسة مقارنة ما بين القانونين الأردني والكويتي، مدعمة بموقف الفقه القانوني والقضاء الإداري من هذا الموضوع.

وقد تناولنا من خلال هذه الدراسة العديد من المسائل، فوضحنا في الفصل الأول آلية البحث العلمي، وقد تضمن هذا الفصل الإطار العام للدراسة، في حين تناولت في الفصل الثاني ماهية الوظيفة العامة كمدخل عام لموضوع الدراسة من حيث بيان مفهومها ومفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة وطبيعة هذه العلاقة، وشروط تعيينه، وحقوقه، وواجباته.

أما الفصل الثالث فقد تناولنا فيه النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته من حيث بيان المقصود بالإنهاء، وحالاته، وسلطة الإدارة فيه، ورقابة القضاء الإداري على قرار الإنهاء بسبب عدم الكفاءة.

وفي الفصل الرابع بينا الآثار القانونية المادية المترتبة على قرار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته.

ثانياً: النتائج:

1. إن تعريف الموظف العام في القانون الأردني جاء غير شامل لعمال المياومة الذين استثناهم القانون من نطاق أحكامه، وأجد أنه لا بد من شمول هذه الفئة لأحكام نظام الخدمة المدنية، ومنحهم صفة الموظف العام أسوة بالموظفين المعينين على حساب المشاريع، أو بموجب عقود مؤقتة من أجل حصولهم على حقوقهم الأساسية التي تكفل لهم أعباء الحياة المختلفة، وتضمن لهم الحياة الكريمة، مع الإشارة إلى أن هذه الفئة قد تكتسب الخبرة الطويلة في عملها، ولا بد من منحها صفة الديمومة في عملها وعدم خسران خبراتهم العملية والفنية.

أما القانون الكويتي فقد قسم الوظائف العامة إلى وظائف عامة، ومؤقتة، إلا أنه لم يخرج هذه الفئة من القانون من أحكامه، خلافاً للقانون الأردني الذي أخرجهم من أحكامه عند تعريفه الموظف العام، ورغم ذلك ميز القانون الكويتي في تعريفه للموظف العام بين الموظف الذي يحمل الجنسية الكويتية والموظف الذي يحمل جنسية أخرى، ومنح الموظف الكويتي صفة الديمومة في عمله من خلال إعطائهم الوظائف

الدائمة، وربط الموظف الذي لا يحمل جنسية كويتية بالوظيفة المؤقتة من خلال تعيينه بموجب العقدين الثاني والثالث والراتب المقطوع.

2. أما فيما يتعلق في العلاقة فيما بين الموظف العام والإدارة، فنجد أن كلا القانونين الأردني والكويتي قد ربطا الموظف بالإدارة، وأن العلاقة التي تربط بينهما، هي علاقة تنظيمية، وليست تعاقدية.

3. أن القانون الكويتي كان أشد حزماً من القانون الأردني فيما يخص واجبات الوظيفة العامة، لكنه كان أكثر سخاء عند منحه للحقوق والامتيازات للموظف العام.

4. تبين أن هناك شروطاً عامة يجب توافرها لتولي الوظيفة العامة، بحيث إذا لم تعد متوافرة في الموظف العام بعد تعيينه وتثبيته، فإن ذلك يؤدي إلى فقدان وظيفته وإنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة.

5. تعد قرارات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة من القرارات المنهية لخدمته بغير الطريق التأديبي، وقد حرص القضاء الإداري في الأردن، وكذلك إدارة الفتوى والتشريع في الكويت، على بسط الرقابة على هذه القرارات للتحقق من مشروعيتها.

6. أن الفصل أوسع نطاقاً من العزل، فهو إجراء إداري ينهي خدمة الموظف لأسباب غير تأديبية، وقبل إحالته إلى المعاش، وهذا الإجراء يكون في عدة حالات، ومنها الفصل لعدم الكفاءة، أما العزل فهو إنهاء الخدمة لسبب تأديبي.
7. إن حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة، قد ترجع إلى أسباب تتعلق بعدم الكفاءة الفنية خلال فترة التجربة، أو لعدم الكفاءة العمرية، أو لعدم الكفاءة في الانتماء والولاء للوظيفة العامة، أو لعدم الكفاءة الأخلاقية، أو لعدم الكفاءة الصحية، أو بسبب عدم الكفاءة المسلكية.
8. إن سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة تعد سلطة مطلقة في حالة الموظف تحت التجربة ولا يوجد عليها أية قيود ولم ترسم لها أية إجراءات، بخلاف سلطتها في حالة الموظف بعد التثبيت، فسلطتها مقيدة لا يمكن ممارستها إلا باتخاذ إجراءات معينة والتحقق من توافر شروط محددة.
9. يفقد الموظف بإنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة صفة الموظف العام، وذلك لانقطاع علاقته بالإدارة، إلا أن هناك آثاراً تترتب على هذا الإنهاء، وهذه الآثار قد تكون قانونية، وقد تكون مادية.

ثالثاً: التوصيات:

1. ربط موظفي العقود والراتب المقطوع في القانون الكويتي بأحكام الوظيفة الدائمة لإضفاء صفة الديمومة على العمل الوظيفي للموظفين الذين لا يحملون الجنسية الكويتية.
2. وضع تعريف جامع ومانع لبيان المقصود بالكفاءة في القانونين الأردني والكويتي، وكذلك بيان معاييرها وضوابطها.
3. وضع لوائح للياقة الصحية لشغل الوظائف العامة مع بيان معناها في القانونين الأردني والكويتي، وشروطها وضوابطها.
4. أن يحذو المشرّع الأردني حذو المشرّع الكويتي بعدّ فترة التجربة للموظف العام حالة من حالات إنهاء خدمة الموظف إذا ما تبين أن الموظف العام غير كفء لإشغال الوظيفة العامة.
5. أن يحذو المشرّع الأردني حذو المشرّع الكويتي بمنح صاحب القرار الإداري سلطة استبقاء الموظف العام في الوظيفة العامة إذا صدر من المحكمة المختصة حكماً يقضي بوقف تنفيذ العقوبة في أي جريمة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

6. إيراد تصنيف محدد لحالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة في نظام الخدمة المدنية الأردني والكويتي، وتنظيمه تنظيماً قانونياً متكاملاً، نظراً لأهميته في الواقع العملي.

قائمة المراجع

أولاً: كتب اللغة:

1. ابن فارس، أبو الحسين أحمد (1993)، **معجم مقاييس اللغة**، دار الجليل، بيروت، الطبعة الأولى.
2. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، **لسان العرب**، دار صادر، بيروت، ج9.
3. رازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر (دون سنة نشر)، **مختار الصحاح**، دار الحديث، القاهرة، دون طبعة.

ثانياً: الكتب القانونية:

1. أبو العينين، ماهر (دون سنة نشر)، **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية**، القاهرة، دون طبعة.
2. أبو زيد، محمد عبد الحميد (2007)، **المرجع في القانون الإداري**، القاهرة، دون دار نشر، الطبعة الثانية.
3. بطارسة، سليمان سالم (1987)، **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية – النظرية التطبيق**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.

4. بطيخ، رمضان (دون سنة نشر)، **الوسيط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.

5. البنا، محمد عاطف (1979)، **مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله**، دار الفكر العربي، القاهرة، دون طبعة.

6. جبوري، ماهر صالح (1996)، **القانون الإداري**، بغداد، دون دار نشر، دون طبعة.

7. الجمل، محمد حامد (1985)، **الموظف العام: فقهاً وقضاءً**، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى.

8. حبيب، محمود أبو السعود (دون سنة نشر)، **الموظف العام وممارسته الحقوق والحريات السياسية**، مطبعة الإيمان، القاهرة، دون طبعة.

9. حبيش، فوزي (1982)، **الموظف العام وحقوقه وواجباته**، القاهرة، دون طبعة.

10. حشيش، عبد الحميد كمال (دون سنة نشر)، **دراسات في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.

11. حلمي، محمود (1974)، **نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري**، القاهرة، دون دار نشر، الطبعة الثانية.

12. حلو، ماجد راغب (2006)، **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، دون طبعة.

13. خرمة، عناد محمد (1983)، **قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية**، دون دار نشر، إربد، دون طبعة.

14. خلف الله، أحمد طه (1998)، **الموظف في قانون العقوبات**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.

15. رستم، محمد خالد جمال (2004)، **نظام الموظفين العموميين في لبنان**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.

16. زعبي، خالد سمارة (1993)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة في فرنسا**، مصر، لبنان، الأردن، دار الثقافة، عمان، دون طبعة.

17. زعبي، خالد سمارة (1998)، **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمان، دون طبعة.

18. سلامة، وهيب عباد (دون سنة نشر)، **الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة**، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، دون طبعة.

19. شطناوي، علي خطار (1998)، **دراسات في الوظيفة العامة**، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان.

20. شمري، عامر إبراهيم أحمد (2009)، **العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة**، منشورات زين الحقوقية، بيروت، دون طبعة.

21. شيخلي، عبد القادر (1999)، **أخلاقيات الوظيفة العامة**، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى.

22. صالح، بدرية جاسر (دون سنة نشر)، **قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار)**، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

23. طبطبائي، عادل (1998)، **الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي: دراسة تحليلية تطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوي إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين**، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة.

24. الطماوي، سليمان (1987)، **القضاء الإداري: التأديب – دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، دون طبعة.

25. طماوي، سليمان محمد (1970)، **الوجيز في الإدارة العامة**، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، دون طبعة.

26. عتوم، منصور (1984)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة**، مطبعة الشروق، عمان، الطبعة الأولى.

27. الغويري، أحمد عودة (1991)، **قضاء الإلغاء في الأردن، دون دار نشر**، الطبعة الأولى.

28. القبيلات، حمدي سليمان (2002)، **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة**، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى.

29. قريوتي، محمد قاسم (1989)، **السلوك التنظيمي**، دار المستقبل، عمان، الطبعة الأولى.

30. كبيسي، عامر (1980)، **إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية**، بغداد، الطبعة الأولى.

31. كنعان، نواف (دون سنة نشر)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، دون طبعة.

32. محمد، أبو بكر (2000)، **نظام الخدمة المدنيــة**، دار النهــضة العربيــة، القاهرة، دون طبعة.

33. محمد، خالد عبد الفتاح (2006)، **نظام العــاملين المــدنيين بالدولــة**، دار الحقانية، القاهرة، الطبعة الأولى.

34. مدانات، نفيس (1999)، **أسس نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنيــة الهاشمية**، دون دار للنشر، دون طبعة.

35. مهداوي، حسين حمود (2001)، **شرح أحكــام الوظيفــة العامــة**، الــدار الجماهيرية للنشر، مصراتة، ليبيا، الطبعة الثانية.

36. مهنا، محمد فؤاد (1975)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، مؤسسة شــباب الجامعة، الإسكندرية، دون طبعة.

37. نخلة، موريس (2004)، **الوسيط في شرح قانون المــوظفين**، منــشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الجزء الثاني، دون طبعة.

38. هداوي، حسن (1994)، **الجنسية وأحكامها فــي القــانون الأردنــي**، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى.

ثالثا: الرسائل والأبحاث العلمية:

1. جراح، عناد رضوان (1996)، **فصل الموظف العام، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

2. سليمان، مختار عيسى (1998)، **الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة، الجامعة الأردنية.

3. عامر، محمد علي (دون سنة نشر)، **النظام القانوني لمتقاعدي موظفي الدولة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق.

4. عتيبي، صالح ناصر (2005)، **انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 29.

رابعاً: الأحكام القضائية:

1. الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية موثقة في هوامش الدراسة.

2. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت، موثقة في هوامش الدراسة.

خامساً: القوانين والأنظمة:

- نظام الخدمة المدنية الأردني وتعديلاته رقم (30) لسنة 2007م وتعديلاته.
- قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959م.
- نظام اللجان الطبية الأردني وتعديلاته رقم (58) لسنة 1977م.
- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.
- نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بموجب المرسوم الأميري رقم (15) لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية في الكويت.